Deutscher Bundestag **Drucksache 11/7589**

11. Wahlperiode 19. 07. 90

Sachgebiet 230

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Raumordnungsbericht 1990

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 18. Juli 1990 gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 3. Dezember 1987 — Drucksache 11/1173 —.

Seite

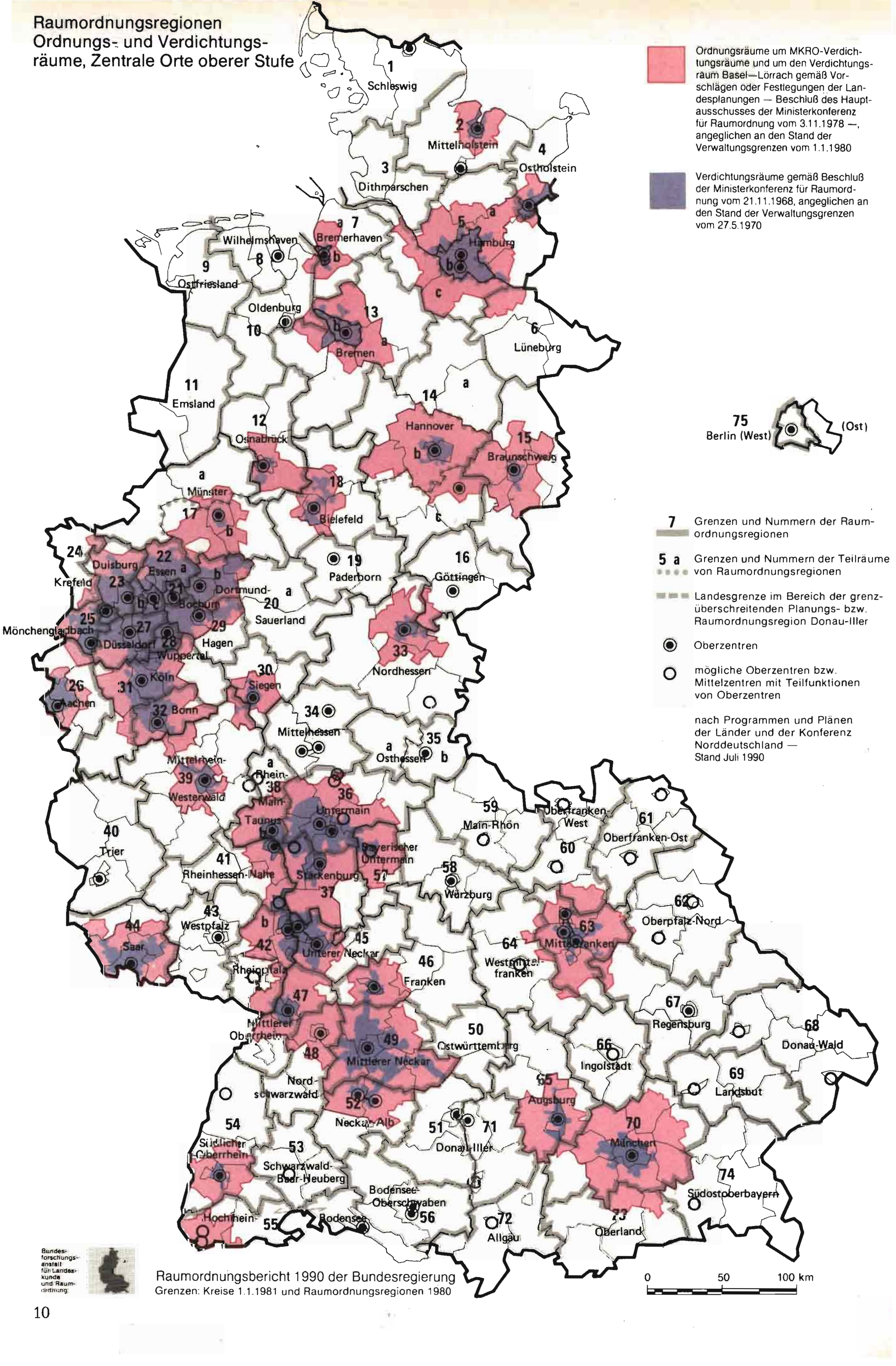
Verzeichnis der Karten

Seite

Verzeichnis der Abbildungen

Seite

Verzeichnis der Übersichten und Tabellen



Raumordnungsregionen
Ordnungs- und Verdichtungsräume, Zentrale Orte oberer Stufe
Ordnungsräume um MKRO-Verdichtungsräume und um den Verdichtungsraum Basel—Lörrach gemäß Vorschlägen oder Festlegungen der Landesplanungen — Beschluß des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 3.11.1978 —, angeglichen an den Stand der Verwaltungsgrenzen vom 1.1.1980
Verdichtungsräume gemäß Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 21.11.1968, angeglichen an den Stand der Verwaltungsgrenzen vom 27.5.1970
7 Grenzen und Nummern der Raumordnungsregionen
5 a Grenzen und Nummern der Teilräume von Raumordnungsregionen
Landesgrenze im Bereich der grenzüberschreitenden Planungs- bzw. Raumordnungsregion Donau-Iller
Oberzentren
mögliche Oberzentren bzw. Mittelzentren mit Teilfunktionen von Oberzentren
nach Programmen und Plänen der Länder und der Konferenz Norddeutschland — Stand Juli 1990
1 Schleswig
2 Mittelholstein
3 Dithmarschen
4 Ostholstein
5 Hamburg
6 Lüneburg
7 Bremerhaven
8 Wilhelmshaven
9 Ostfriesland
10 Oldenburg
11 Emsland
12 Osnabrück
13 Bremen
14 Hannover
15 Braunschweig
16 Göttingen
17 Münster
18 Bielefeld
19 Paderborn
20 Sauerland
21 Bochum
22 Essen
23 Duisburg
24 Krefeld
25 Mönchengladbach
26 Aachen
27 Düsseldorf
28 Wuppertal
29 Hagen
30 Siegen
31 Köln
32 Bonn
33 Nordhessen
34 Mittelhessen
35 Osthessen
36 Untermain
37 Starkenburg
38 Rhein-Main-Taunus
39 Mittelrhein-Westerwald
40 Trier
41 Rheinhessen-Nahe
42
43 Westpfalz
44 Saar
45 Unterer Neckar
46 Franken
47 Mittlerer Oberrhein
48
49 Mittlerer Neckar
50 Ostwürttemberg
51 Donau-Iller
52 Neckar-Alb
53 Schwarzwald-Baar-Heuberg
54 Südlicher Oberrhein
55 Hochrhein-Bodensee
56 Bodensee-Oberschwaben
57 Bayerischer Untermain
58 Würzburg
59 Main-Rhön
60 Oberfranken-West
61 Oberfranken-Ost
62 Oberpfalz-Nord
63 Mittelfranken
64 Westmittelfranken
65 Augsburg
66 Ingolstadt
67 Regensburg
68 Donau-Wald
69 Landshut
70 München
71
72 Allgäu
73 Oberland
74 Südostoberbayern
75 Berlin (West)
(Ost)
Nord-schwarzwald
Rheinpfalz
0 50 100 km
Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Grenzen: Kreise 1.1.1981 und Raumordnungsregionen 1980

Teil I: Raumordnung unter veränderten Bedingungen

Kapitel 1: Veränderte Ausgangssituation

1.1 Zur Einführung

Mit dem hier vorgelegten Raumordnungsbericht wird der Berichtspflicht nach § 11 Raumordnungsgesetz entsprochen. Dieser Bericht knüpft an den Raumordnungsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 1986 insoweit an, als im Sinne einer kontinuierlichen Berichterstattung dem Aufbau im Berichtsteil i. e. S. gefolgt wird (Teil II, Fachpolitische Entwicklungen).

Der Berichtszeitraum umfaßt im allgemeinen die Jahre 1985 bis 1989. Soweit wie möglich werden die Zeitreihen und die Aussagen auf diesen Zeitraum bezogen. Die große Themenbreite des Berichts macht den Zugriff auf sehr unterschiedliche Datenquellen erforderlich. Insoweit erklärt sich hieraus auch die teilweise unterschiedliche Aktualität der Daten.

Da sich räumliche und siedlungsstrukturelle Entwicklungen in der Regel erst in größeren Zeiträumen abzeichnen, werden da, wo es zur Verdeutlichung von Trends und Situationen angezeigt erscheint, auch längere Zeiträume einbezogen.

Der Teil I „Raumordnung unter veränderten Bedingungen" konzentriert sich auf zwei Themenbereiche, die die raumordnungspolitische Diskussion während des Berichtszeitraums stark geprägt haben. Der eine Themenbereich bezieht sich auf die sehr kontrovers geführte Diskussion um das sog. „Süd-Nord-Gefälle" der räumlichen Entwicklung im Bundesgebiet. Der zweite Schwerpunkt behandelt die räumlichen und standörtlichen Auswirkungen des weiteren Ausbaus des europäischen Binnenmarktes.

Beide Themenbereiche sind untereinander auf vielfältige Weise verbunden und weisen mit den Fragen zur Bewältigung des regionalen Strukturwandels und der regionalen Wettbewerbsfähigkeit eine gemeinsame inhaltliche Klammer auf.

Dieser Teil I des Berichts ist querschnitthaft angelegt, um der komplexen Thematik gerecht zu werden. Dabei wird deutlich, daß in einer Reihe von Feldern noch keine gesicherten Aussagen getroffen werden können, sondern es auch darum geht, die potentiellen räumlichen Auswirkungen erst einmal zu erfassen und zu beschreiben.

Diese Darstellungsweise entspricht dem jetzigen Erkenntnis- und Meinungsstand in Wissenschaft und Politik, da die sich vielschichtig überlagernden Strukturen und Entwicklungen oftmals keine eindeutig vorhersehbare Richtung erkennen lassen.

Mit der Behandlung dieser beiden Themenbereiche wird auch dem Votum des Deutschen Bundestages vom November 1987 gefolgt. Über die Situation und die Entwicklungstendenzen des ländlichen Raumes ist im Berichtszeitraum im Rahmen der Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zu den „Lebensbedingungen in den Städten und Dörfern des ländlichen Raumes" ausführlich berichtet worden (BT-Drucksache 11/3007 vom 28. September 1988).

Im Verlauf der zweiten Jahreshälfte 1989 sind durch die dramatischen Ereignisse in den Staaten des bisher geschlossenen Ostblocks Entwicklungen eingetreten, die die Situation in Mittel- und Osteuropa nachhaltig verändern. Das Zusammenwachsen beider deutscher Staaten wird zu neuen Schwerpunktsetzungen in vielen Politikbereichen führen. Auch für die Raumordnung stellt sich angesichts der großen räumlichen Disparitäten zwischen dem Bundesgebiet und den Regionen der DDR eine Aufgabe, die sowohl quantitativ als auch qualitativ völlig neue Dimensionen aufweist.

Mit der Öffnung der innerdeutschen Grenzen ist gerade für die bisherigen peripheren Räume an der Nahtstelle zwischen den Staaten der Europäischen Gemeinschaft und des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe eine Phase eingetreten, in der sich die Zusammenarbeit am unmittelbarsten und konkretesten für die Menschen erfahrbar auswirken wird. Aus einem Grenzraum wird somit ein Raum neuer Qualität, der eine wichtige Brückenfunktion zu erfüllen hat.

Auch weit hinaus über die Räume unmittelbar diesseits und jenseits der Grenze sind Standortqualitäten und Standortbedingungen neu zu definieren, infrastrukturelle Ausstattungen und Verflechtungen neu zu gewichten. Es ist nicht möglich, diese Veränderungen im Rahmen eines Berichtes sozusagen vorauseilend zu analysieren. Aber ganz sicher läßt sich sagen, daß sich in den nächsten Jahren gerade auch für die Raumordnungspolitik völlig neue Bedingungen und Aufgaben stellen werden, wodurch viele der Aussagen, die für den Berichtszeitraum gültig sind, unter geänderten Rahmenbedingungen und anderen Gewichtungen neu bedacht werden müssen.

Der starke Zustrom von Personen aus der DDR, Polen und der Sowjetunion hat die Politik von Bund, Ländern und Gemeinden vor neue, auch räumlich wirkende kurzfristig zu lösende Aufgaben gestellt. Die Zahl von Aus- und Übersiedlern ist in einer nicht voraussehbaren Weise angestiegen. Von 78 500 Personen im Jahr 1987 ist die Zahl der Aussiedler auf 202 000 für 1988 und auf ca. 337 000 Personen im Jahr 1989 gestiegen. Bei der Zahl der Übersiedler und Flüchtlinge aus der DDR liegt die Steigerung sogar noch darüber. Ihre Zahl ist von ca. 40 000 im Jahr 1987 auf ca. 344 000 im Jahr 1989 angestiegen.

Diese außergewöhnliche Zahl der Zuwanderungen hat sich unmittelbar auf dem Arbeitsmarkt und dem Wohnungsmarkt ausgewirkt und besonders bei letz-

terem zu ausgeprägten regionalen Engpässen geführt (vgl. Kapitel 8). Auch in einigen personenbezogenen Infrastrukturfeldern, wie etwa Kindergärten und Schulwesen, sind nicht die noch vor wenigen Jahren prognostizierten Entspannungen oder gar Schließungen eingetreten, sondern es zeigt sich ein neuer zusätzlicher Bedarf. Entsprechend den verfassungsrechtlichen und anderen gesetzlichen Regelungen haben hierbei Bund, Länder und Gemeinden jeweils für ihre Verantwortungsbereiche die Planung, Durchführung und Unterhaltung der Infrastruktur zu gewährleisten.

Insgesamt sind die bisherigen Prognosen und Modellrechnungen zur regionalen Bevölkerungsentwicklung und ihrer Verteilung in den nächsten Jahren zu überprüfen. Dies gilt auch für die Aussagen zur Bevölkerungsentwicklung in diesem Bericht (vgl. Kapitel 5).

1.2 Neue raumwirksame Trends

Im folgenden werden diejenigen raumwirksamen Trends skizziert, die sich in den 80er Jahren für die Veränderungen der Raum- und Siedlungsstruktur als besonders prägend erwiesen haben und deren Auswirkungen sich in den jeweiligen Fachkapiteln dieses Berichtes niederschlagen.

Neben die allgemeinen Rahmenbedingungen, die die räumliche Situation des Bundesgebietes maßgeblich prägen, wie etwa die wirtschaftliche Entwicklung, treten jeweils spezielle Trends und Faktoren, denen besondere Aufmerksamkeit hinsichtlich ihrer raumwirksamen Auswirkungen und Folgen gilt. Von besonderem Interesse sind dabei für die Raumordnungspolitik diejenigen Trends, die die Standortstrukturen und ihre Qualitäten beeinflussen.

Nach überwiegender Expertenmeinung wird von den nachstehenden Trends auch weiterhin und sogar zunehmend eine räumliche Wirkung erwartet. Die Unsicherheit über Art, Umfang und Intensität der Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstruktur des Bundesgebietes bleibt dabei relativ hoch. Dennoch ist es in bezug auf eine vorausschauende Politik und für die Einschätzung der weiteren räumlichen Entwicklung erforderlich, diese Trends und ihre regionalen Besonderheiten zu kennzeichnen.

1.2.1 Verschiebungen zugunsten des Dienstleistungssektors

Die seit Jahrzehnten zu beobachtenden Zuwächse der Beschäftigungsanteile im Dienstleistungsbereich haben mittlerweile dazu geführt, daß die Mehrheit der Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland im Dienstleistungssektor tätig ist (1986 = 53,9 v.H.). Damit hat sich der Anteil der Beschäftigten in diesem Sektor zwischen 1950 und 1986 mehr als verdoppelt. Der Dienstleistungsanteil an der Bruttowertschöpfung beläuft sich dabei auf 56 v.H. Mit dieser Entwicklung folgt der Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland mit zeitlicher Verzögerung derjenigen in anderen hochindustrialisierten Staaten. Dabei ist nicht nur das absolute Wachstum des Dienstleistungssektors, sondern auch die wesentlich stärkere Wachstumsdynamik dieses Sektors verglichen mit dem produzierenden Bereich bemerkenswert.

Die theoretische Erörterung, die diese Entwicklung mit den Begriffen der Dienstleistungsgesellschaft oder der sog. postindustriellen Gesellschaft zu fassen versucht, ist hier nicht weiter aufzugreifen. Dennoch bedürfen die globalen Zahlen einiger Erläuterungen:

Neue Arbeitsplätze sind nach der Stagnationsphase der 70er und Anfang der 80er Jahre bundesweit fast ausschließlich im tertiären Sektor entstanden. Von manchen Beobachtern wird dies allerdings zum Teil auf einen Effekt zurückgeführt, der sich mit dem Begriff der Auslagerung umschreiben läßt. Immer mehr Unternehmen des produzierenden Sektors gehen dazu über, bestimmte Arten von Dienstleistungen, die bisher von dem Unternehmen selbst erbracht worden sind, entweder in selbständiger Unternehmensform auszulagern oder die Erbringung dieser eigenen Dienstleistung einzustellen und diese statt dessen von speziellen Unternehmen „einzukaufen". Dabei spielen Überlegungen zur Kostenreduktion und auch die zunehmende Spezialisierung eine Rolle. Insofern wäre der Zuwachs an Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich und der Verlust im produzierenden Sektor teilweise das Ergebnis der jeweiligen statistischen Erfassung und Zuordnung.

Andererseits ist zu berücksichtigen, daß die Zahl der mit Dienstleistungen beschäftigten Personen wesentlich höher liegt, als die Beschäftigtenstatistik ausweist. Neuere Forschungen kommen zu dem Ergebnis, daß immer mehr Beschäftigte im produzierenden Sektor gleichfalls Dienstleistungen erbringen, die als sog. produktionsbezogene Dienstleistungen bezeichnet werden. Dies gilt in besonderem Maße für Unternehmen mit technologisch anspruchsvolleren Produkten. Gleichzeitig ist belegt, daß über ein Drittel der im produzierenden Sektor beschäftigten Personen produktionsbezogene Dienstleistungen erbringen (z.B. in den Bereichen Entwicklung und Forschung, Management, Vertrieb, Wartung).

Allerdings belegen neuere Untersuchungen auch, daß in der Regel die Entwicklung des Dienstleistungssektors nicht unabhängig von der des produzierenden Sektors gesehen werden kann. So ist beispielsweise zu berücksichtigen, daß die im industriellen Sektor erzielten Einkommen eine wichtige Grundlage auch für die Nachfrage nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen bilden. Insofern ist eine Gleichsetzung eines höheren Dienstleistungsanteils mit wirtschaftlicher Stärke und geringen Arbeitsmarktproblemen zu pauschal und führt zu unzulässigen Schlußfolgerungen.

Diese Aussagen lassen sich in räumlicher Hinsicht differenzieren. So weisen die süddeutschen Regionen mit ihrer in der Regel überdurchschnittlich günstigen Arbeitsmarktsituation ganz überwiegend sowohl einen Zuwachs an Arbeitsplätzen im Produk-

tions- als auch im Dienstleistungssektor auf. Umgekehrt schützt der von allen bundesdeutschen Regionen höchste Dienstleistungsanteil in Hamburg nicht vor erheblichen Arbeitsmarktproblemen.

Genauso wie im produzierenden Bereich kann auch im Dienstleistungssektor erst eine Kennzeichnung nach Funktionen Aufschluß über Art und Qualität der Arbeitsplätze bringen, wodurch es möglich wäre, diesen Strukturwandel auch im internationalen Vergleich zu bewerten. Denn die Bezeichnung Dienstleistung umfaßt Tätigkeiten gänzlich unterschiedlicher Qualifikation — beispielsweise Entwicklungsingenieur, Beamter, Zeitungsverkäufer — so daß davon auszugehen ist, daß auch der Dienstleistungssektor qualitativ höchst unterschiedlich zusammengesetzt ist. Dieser Aspekt ist bei den künftigen Regionalanalysen und -prognosen stärker als bisher zu beachten, um den Strukturwandel in regionaler Hinsicht differenzierter erfassen und beurteilen zu können.

1.2.2 Bevölkerungsentwicklung

Die Entwicklung der Bevölkerung ist seit jeher eine der wichtigsten Rahmenbedingungen für die Raum- und Siedlungsstruktur. Darüber wird im einzelnen in Kapitel 5 berichtet. Folgendes ist zu betonen:

Neben der zahlenmäßigen Veränderung findet in Wissenschaft und Praxis immer stärker die Verschiebung des Bevölkerungsaufbaus Beachtung, da dies ein neues Phänomen darstellt. Prognosen stimmen hinsichtlich des generellen Alterungsprozesses der Bevölkerung weitgehend überein. Noch nie war der Anteil der Personen über 60 Jahre so hoch und der Anteil der unter 20jährigen so gering. Insbesondere der Anteil der Personen über 75 Jahre, also der der Betagten, steigt künftig überproportional an.

Aus raumordnungspolitischer Sicht ergeben sich aus diesen Veränderungen eine Reihe von Konsequenzen, die rechtzeitig Aufmerksamkeit verlangen.

So ist allgemein festzustellen, daß die Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen und der Raumnutzung sowie der Infrastruktur nicht automatisch der Bevölkerungsentwicklung folgt. Beachtenswert ist, daß sich die Bevölkerungsentwicklung zwischen hochverdichteten und ländlichen Regionen im Prinzip immer stärker angleicht. Dies dürfte auch weitgehend die Folge davon sein, daß sich die Verhaltensweisen in den einzelnen Regionstypen angleichen. Insofern umfaßt der Alterungsprozeß in der Regel verstärkt auch die ländlichen Regionen.

Die Nachfrage nach einer altersgerechten Infrastruktur wird sich besonders in den Randzonen der Verdichtungsregionen ausdrücken, da hier als Folge der Stadt-Umland-Wanderungen in den 60er und 70er Jahren die altersmäßige Zusammensetzung der Bevölkerung homogener als im Durchschnitt ist und somit die Alterungsprozesse zyklische Ausprägungen aufweisen.

Für den Arbeitsmarkt ist die angedeutete Entwicklung noch nicht voll zu übersehen. Deutlich wird jedoch, daß der Wettbewerb der Regionen um leistungsfähige und hochqualifizierte Arbeitskräfte vermutlich zunehmen wird. Inwieweit der sich hier seit einiger Zeit abzeichnende Arbeitskräftemangel durch die starken Zuwanderungen von Aus- und Übersiedlern gemildert wird, läßt sich zur Zeit kaum beantworten.

1.2.3 Einsatz neuer Technologien

Technologische Innovationen haben den gesamten Industrialisierungsprozeß und damit auch Umfang und Qualität der Raumnutzung seit jeher bestimmt. Die in der Kurzform als dritte technische Revolution bezeichnete immer wirksamer werdende Umsetzung von innovativen Produkten und Verfahren im Produktions- und Dienstleistungssektor wird zunehmend raumbedeutsamer.

Die räumlichen Wirkungen der neuen Technologien ergeben sich vor allem durch die räumlich ungleich verteilten Arbeitsmarkteffekte, die Veränderungen bei der betrieblichen Flächennachfrage, in den Standortanforderungen und den Kriterien der Standortwahl.

Als besonders bedeutsam sind bei den neuen Technologien zwei Bereiche hervorzuheben:

- die Informationstechnologien (Büroautomation, Telekommunikation);
- die Produktionstechnologien (u.a. Robotereinsatz).

Die räumlichen Wirkungen der Informationstechnologien lassen sich kennzeichnen als

- trendverstärkend, d.h. bestehende wirtschaftliche und gesellschaftliche Trends werden nicht abgelöst, sondern erhalten eher eine neue Schwungkraft;
- räumlich nicht eindeutig, d.h. es werden sowohl zentralisierende als auch dezentralisierende Effekte entfaltet.

Von seiten der Wissenschaft wurde geraume Zeit die Erwartung gehegt, daß sich infolge der Informationstechnologien bestehende Raumstrukturen auflösen würden und eine umfassende räumliche Dezentralisierung möglich sei. Mittlerweile ist in bezug auf diese Frage eher eine skeptische Haltung eingetreten. Streng zu unterscheiden ist die Seite des technisch Möglichen von der Seite der ökonomischen Anwendung sowie der gesellschaftlichen Akzeptanz, die sich in Einstellung und Verhalten der Bevölkerung ausdrückt. In diesem Zusammenhang gibt es Beispiele dafür, daß über die Informationstechnologien Unternehmen in die Lage versetzt werden, ihre Produktion und den Vertrieb aus Gründen der Effektivität stärker auf bestimmte Standorte zu konzentrieren.

Die Arbeitsmarkteffekte der Informationstechnologien sind ambivalent, d.h. über neue Formen der Rationalisierung werden bestehende Arbeitsplätze abgebaut (etwa im Bürobereich), oder sie wirken einer Beschäftigtenausdehnung tendenziell entgegen (etwa im Bankenbereich); gleichzeitig entstehen jedoch auch neue Arbeitsplätze, etwa im Sektor der

Produktion, aber auch in neuen Anwendungsbereichen. Allerdings treten Abbau und Zunahme von Arbeitsplätzen räumlich nicht gleichzeitig auf, so daß es zu räumlichen Verschiebungen kommt. So zeigen neuere Untersuchungen, daß die Produktion der Informationstechnologien (Hardware) überproportional in den wachstumsstarken süddeutschen Verdichtungsregionen stattfindet, ebenso wie die Anwendung dieser Technologien besonders stark in den Dienstleistungszentren und in den Regionen mit einem hohen Anteil an Forschungskapazitäten ausgeprägt ist.

Die Erwartungen, die in die Dezentralisierungswirkungen und das Wachstum von Tele-Heimarbeitsplätzen gesetzt wurden, haben sich bisher nicht erfüllt. Neuere Schätzungen, die sich auch auf Erfahrungen in den USA stützen können, sind entsprechend vorsichtig hinsichtlich der künftigen positiven Beschäftigungseffekte.

Die räumlichen Wirkungen der Produktionstechnologien entfalten sich weitgehend indirekt durch

— selektive Investitionsentscheidungen bei den Unternehmen mit mehreren Standorten;

— Tertiärisierung im Produktionsbereich;

— Flächenanforderungen.

Die Einführung neuer Produktionstechnologien (u. a. Roboter, Fertigungssysteme) führt infolge der hohen Kapitalintensität der Anlagen in der Regel dazu, daß bei den Mehrstandort-Unternehmen die Investitionsentscheidungen die einzelnen Standorte unterschiedlich betreffen. Das hat ungleiche räumliche Wachstums- und Schrumpfungsraten zur Folge. Gleichzeitig findet mit der Einführung der neuen Technologien eine Verschiebung zugunsten der produktionsorientierten Dienstleistungen statt, da nur hierüber Einsatz, Nutzung und Wartung der neuen Technologien effektiv erfolgen können. Dadurch werden neue Qualifikationsanforderungen ausgelöst, die zu veränderten (höheren) Standortanforderungen führen und damit die Unternehmensanteile an den jeweiligen Standorten unterschiedlich berühren.

Hinsichtlich der beanspruchten Flächen zeigen sich einerseits Einsparungspotentiale infolge der möglich gewordenen Reduzierungen von Lagervorhaltungen und Durchlaufzeiten; andererseits steigt der Flächenanspruch, weil neue Fertigungstechniken die früher isolierten Fertigungsprozesse stärker verketten. Insofern entstehen oftmals neue Anforderungen an Umfang und Qualität der Flächen, die an den alten Standorten nicht zu erfüllen sind. Deshalb sind verstärkt im Stadt-Umland-Bereich standortliche Verlagerungen aufgrund der neuen technischen Anforderungen festzustellen.

Im Verkehrssektor führt die Einführung neuer logistischer Systeme („just-in-time") zu einem geänderten Verhalten, das die Zahl der benötigten Zwischenlager deutlich reduziert und gleichzeitig zu einer Verlagerung auf sog. rollende Läger und zu einer Neuordnung der Vertriebsnetze tendiert. Dies bedeutet auf der einen Seite tendenziell eine Zunahme des Güterverkehrs auf der Straße; andererseits ist es jedoch auch bei entsprechender Nutzung dieser Logistik möglich, bisherige weitverbreitete Leerfahrten im Werkverkehr zu reduzieren. Insoweit bleibt vorerst offen, ob mit den neuen logistischen Systemen zwangsläufig eine absolute Zunahme des Güterverkehrs auf der Straße verbunden sein wird.

Der raschen Einführung der neuen Technologien entspricht die gestiegene Bedeutung relativ großer und differenzierter Arbeitsmärkte als Standortfaktoren bei den unternehmerischen Entscheidungen. Die steigenden qualitativen und oftmals vernetzten Anforderungen an die Beschäftigten erklären eine zu beobachtende Konzentration wichtiger Unternehmensfunktionen (wie etwa Verwaltung, Forschung, Vertrieb) auf ausgewählte Standorte.

Ganz überwiegend sind das nicht die Standorte in den ländlichen Regionen, so daß eine Tendenz zur Konzentration wichtiger Funktionen auf die Verdichtungsräume festzustellen ist. Bei den regionalen Strukturanalysen wird deshalb zukünftig noch stärker zwischen den qualitativen und quantitativen Effekten der regionalen Arbeitsmärkte zu unterscheiden sein.

1.2.4 Neue qualitative Standortfaktoren und Wertewandel

Aus Befragungen von Unternehmen und Beschäftigten ist bekannt, daß neben die traditionellen Standortfaktoren zusätzlich neue getreten sind, die unternehmerische Entscheidungen und das Mobilitätsverhalten besonders von Höherqualifizierten zunehmend beeinflussen. Neben den sog. harten Standortfaktoren — wie physische Infrastruktur, Flächenpotentiale, Lage im Raum, Ausgestaltung der regionalen Arbeitsmärkte — gewinnen zunehmend Standortfaktoren wie etwa Umweltqualität, kulturelles und soziales Umfeld sowie der örtliche Freizeitwert an Bedeutung.

Diese oftmals als „weiche" Faktoren bezeichneten regionalen und örtlichen Ausstattungen lassen sich nur schwer mit eindeutigen Indikatoren erfassen. Sie entscheiden jedoch in immer stärkerem Maße über die Attraktivität von Standorten. So ist auffallend, wie stark insbesondere Dienstleistungszentren im kulturellen Bereich (etwa Museen) investieren, um im interregionalen Wettbewerb mithalten zu können. Deshalb laufen viele Maßnahmen von Kommunen und Regionen darauf hinaus, die „weichen" Standortfaktoren gezielt zu beeinflussen und zu verbessern.

Die Bedeutung der „weichen" Standortfaktoren ist u. a. auf ein verändertes Einstellungsverhalten der Bevölkerung zurückzuführen, das unter dem Stichwort des Wertewandels diskutiert wird.

Kennzeichnend für diesen Wertewandel ist nicht so sehr die Abkehr von traditionellen Werten wie Arbeits- und Leistungsorientierung, sondern die gleichzeitige Hochschätzung ehemals entgegengesetzter Bereiche, also etwa Beruf und Freizeit. So entscheiden etwa über die regionale und örtliche Standortqualität sowohl das vorhandene Arbeits-

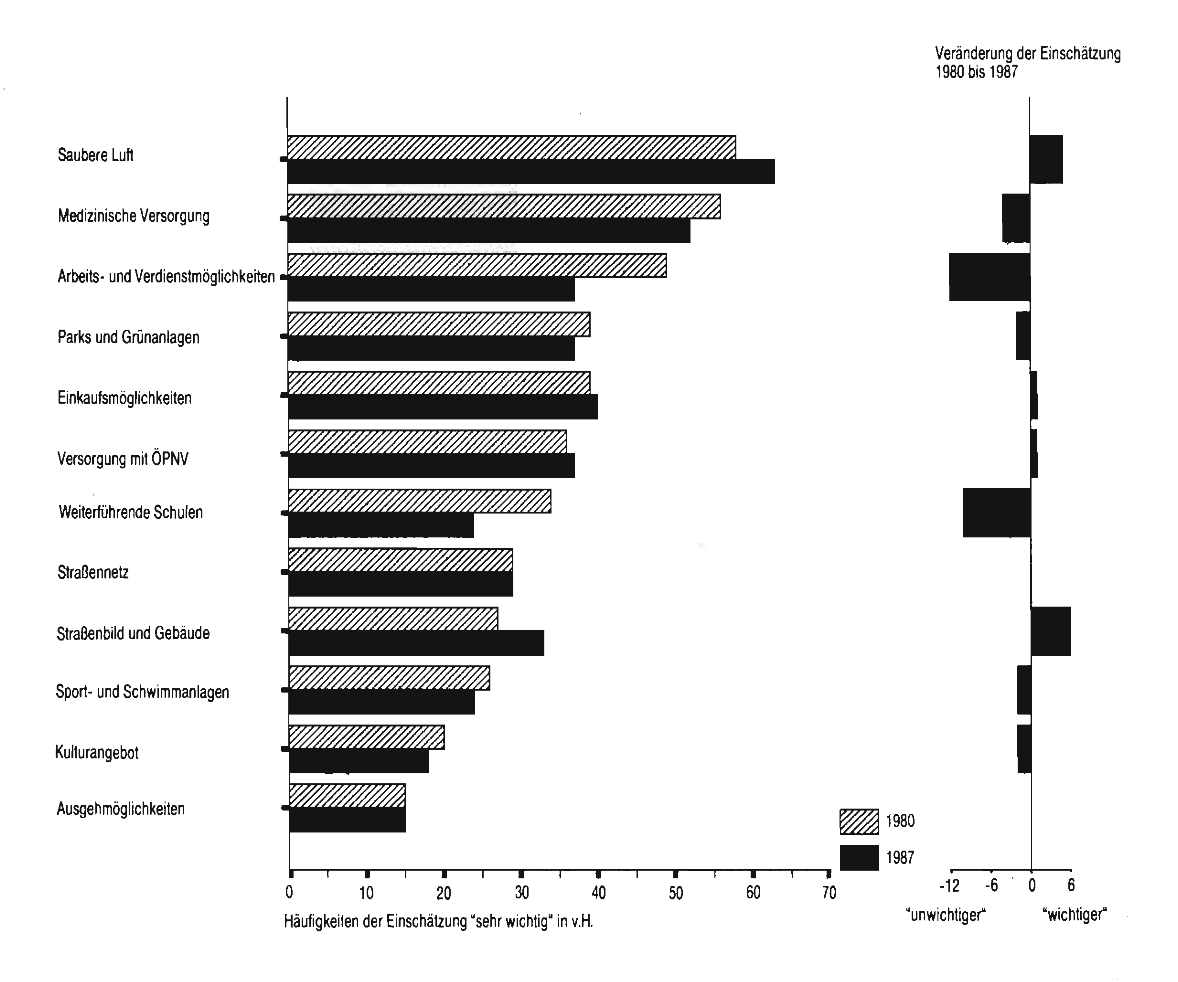
platzangebot und die Freizeitmöglichkeiten als auch die gleichzeitig als günstig eingeschätzte Arbeitsplatz- und Umweltqualität.

Die unter dem Stichwort „Wertewandel" zu beobachtenden gesellschaftlichen Veränderungen haben vielfache, mehr oder weniger direkte Bezüge zu räumlichen Entwicklungen. So ergeben sich aus dem gewandelten Rollenverständnis der Frauen nicht nur Ansprüche auf geeignete Arbeitsplätze, sondern auch auf (Erreichbarkeits- und Zeit-)Strukturen, die die Kombination von Familie und Beruf ermöglichen. Die alltägliche Organisation solcher Kombinationen (Berufstätigkeit des Mannes und der Frau, Kinderbetreuung, Schule, Ausbildung) wiederum hat Einfluß auf die räumliche Mobilität von Haushalten: Sie nimmt i. d. R. mit der zunehmenden Regelungsnotwendigkeit des Alltags ab, auch und gerade dann, wenn die individuelle Mobilität der einzelnen Haushaltsmitglieder ansteigt.

Einfluß auf die räumliche Mobilität hat auch die steigende Bedeutung von „Privatheit", die ebenfalls im Zusammenhang mit Wertewandel festzustellen ist. Dies bezieht sich einmal auf die Ansprüche an den privaten Raum der Wohnung bzw. des Hauses, zum andern aber auf die lokal/regional geknüpften sozialen Kontaktnetze, die nach entsprechenden Untersuchungen zunehmende Bedeutung haben. Auch sie schränken die großräumige Mobilität ein, während beispielsweise intrakommunale und intraregionale Umzüge (oder Arbeitsplatzwechsel in der Region) wegen der gestiegenen individuellen Mobilität bei Aufrechterhaltung des Kontaktnetzes durchgeführt werden können.

Ebenfalls im Zusammenhang mit Wertewandel wird auf ein gestiegenes Umweltbewußtsein hingewiesen. Tatsächlich läßt sich für die 80er Jahre zeigen, daß Gesichtspunkte der Umweltqualität bei der Einschätzung von Lebensbedingungen mit an der Spitze stehen neben solchen der Infrastrukturversorgung und der Arbeitsmöglichkeiten. Auch hier zeigt sich also ein Nebeneinander unterschiedlicher Anforderungen, und nicht etwa die Ablösung der alten durch völlig neue Prioritäten. Die grundlegenden Bedürfnisse bestehen nach wie vor und müssen befriedigt werden; hinzu kommen nun weitere nahezu

Abbildung 1.1
Einschätzung von Lebensbedingungen am Wohnort 1980 und 1987



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: BfLR-Umfrage 1987, Repräsentativbefragung der Stadt Köln 1980

gleichwertige Bereiche, insbesondere die Forderungen nach einer befriedigenden Umweltsituation.

Diese ist allerdings bei weitem nicht erreicht, wenn man die Bewertungen der Bürger zum Maßstab nimmt. Vielmehr gibt es keinen Bereich, bei dem die objektive Bedeutung so stark von der subjektiven Bewertung abweicht. Dagegen nehmen sich die Bereiche Kultur und Freizeitangebot aus subjektiver Sicht relativ unproblematisch aus.

Was zuvor über die Bedeutung von Kultur und Freizeit für die Standortattraktivität gesagt wurde, muß deshalb mit Einschränkungen versehen werden. Von überragender Bedeutung bleiben wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Umweltbedingungen. Erst auf dieser Grundlage kommen „weiche" Faktoren zum Tragen. Dies gilt für die Bevölkerung insgesamt, aber auch, wie sich aus Unternehmensbefragungen zeigt, für die Standortentscheidung von Unternehmen. Der in diesem Bereich zu beobachtende Wettbewerb um Attraktivitätssteigerung darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß die sog. weichen Faktoren nicht die Bedeutung bisher bestimmender Standortkriterien — wie Ausstattung mit wirtschaftsnaher Infrastruktur, ausreichendes und hohes Qualifikationsniveau von Arbeitskräften — mindern. Erst wenn diese Bedingungen vorhanden sind, können die „weichen" Faktoren entscheidungsrelevant werden.

1.2.5 Steigendes Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte

Der angeführte wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturwandel führt auf den regionalen Arbeitsmärkten grundsätzlich zu höheren Qualifikationsanforderungen. Für ein rohstoffarmes Land wie die Bundesrepublik Deutschland hängt die weitere Spitzenstellung in der Weltwirtschaft entscheidend von der Qualifikation der Arbeitskräfte auf allen Ebenen ab. Insofern bestätigt sich seit Jahren, daß die Nachfrage nach qualifizierten und hochqualifizierten Personen zunimmt, während Personen mit niedriger Berufsqualifikation immer größere Schwierigkeiten auf den Arbeitsmärkten haben. Ein Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und dem Qualifizierungsniveau der Beschäftigten ist erkennbar.

In regionaler Hinsicht bestehen zwischen Qualifikationsstruktur und Arbeitsmarktsituation folgende Zusammenhänge:

Mit sinkender Zentralität und Verdichtung steigt der Anteil der Beschäftigten ohne Berufsausbildung bzw. der Anteil der entsprechenden Arbeitskräfte.

Bemerkenswert ist, daß im Verlauf der 80er Jahre in allen Regionstypen der Anteil von Arbeitsplätzen mit geringerer Qualifikation sinkt; dies gilt vor allem auch für die ländlichen Regionen.

Die hochverdichteten Regionen weisen dennoch nach wie vor einen deutlichen Qualifikationsvorsprung auf, der bei den höherqualifizierten Arbeitsplätzen (Abschluß an Fachhochschule, Hochschule) im Durchschnitt doppelt so hoch wie in den ländlichen Regionen ist.

Die relativ niedrige Qualifikation in den ländlichen Regionen gilt insbesondere für den Bereich der Dienstleistungen. Zwischen den Verdichtungsregionen besteht hinsichtlich der Qualifikation bei Facharbeitern kein bedeutsamer Unterschied, jedoch in bezug auf die Personen, die in Forschung und Entwicklung tätig sind. Hier zeigt sich, daß in den süddeutschen Verdichtungsregionen in der Regel doppelt so viele Ingenieure tätig sind wie beispielsweise in den altindustrialisierten Regionen. Die Anstrengungen, die gerade dort im Hinblick auf technologische und innovative Leistungssteigerungen unternommen werden, verweisen deutlich darauf, daß dem Qualifikationsprofil der Arbeitskräfte in den Regionen auch künftig hohe Priorität bei der Regionalentwicklung zukommt.

1.2.6 Ressourcenschutz und Umweltvorsorge

In den 80er Jahren ist zunehmend deutlich geworden, daß die natürlichen Ressourcen und die Belastbarkeit der Umwelt durch Schadstoffe und Flächennutzung nach Umfang und Intensität begrenzt sind. Als besonderes Problem wird zunehmend erkannt, daß

— durch steigende Produktions- und Konsumaktivitäten die natürlichen Ressourcen vermindert sowie Stoffkreisläufe gestört werden und weitere Belastungen sich abzeichnen;

— die Verflechtungen der Umweltwirkungen durch die verschiedensten Aktivitäten im nationalen und internationalen Maßstab zunehmen.

Die großflächigen Waldschäden, die Gefährdung des Grundwassers und die Bedrohung der Erdatmosphäre sind Beispiele dafür, daß durch Flächennutzung und durch Umweltveränderungen Risiken entstehen, die eine über die Gefahrenabwehr hinausreichende Umweltpolitik erforderlich machen. Diese Einsicht bestimmt zunehmend das Bewußtsein weiter Kreise der Bevölkerung.

Aktiver Umweltschutz und Umweltvorsorgepolitik werden nicht länger als kostspieliger Luxus, sondern als eine notwendige Bedingung zur Zukunftssicherung der Gesellschaft an der Schwelle zur Jahrtausendwende angesehen. Umfragen zeigen hier seit Jahren ein übereinstimmendes Bild über die Einschätzung der Bürger. Insofern hat sich in den 80er Jahren ein durchgängiger Trend herausgebildet, der auch künftig wirksam sein wird.

Die Bundesregierung hat mit der Bodenschutzkonzeption vom 6. Februar 1985 (BT-Drucksache 10/2977) sowie den Leitlinien zur Umweltvorsorgepolitik vom 19. September 1986 (BT-Drucksache 10/6028) ein tragfähiges Konzept zur Gefahrenabwehr, Risikovorsorge und Zukunftsvorsorge vorgelegt, das schrittweise umgesetzt wird. Bei der Raum- und Siedlungsentwicklung kommt dabei der sachgerechten Abstimmung von Flächennutzungsansprüchen im Rahmen planerischer Abwägungsprozesse besondere Bedeutung zu.

Entscheidend ist dabei, ob die generelle Befürwortung der Umweltvorsorge sich auch in geänderten

Verhaltensweisen der gesellschaftlichen Gruppen, die zu einer Reduzierung von Umweltbelastung und zu einer Schonung der Naturgüter beitragen können, niederschlägt.

Umweltpolitik als Zukunftsvorsorge hat nicht zuletzt neue umweltverträgliche technische Entwicklungen anzustoßen und damit neue umweltverträgliche Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Dabei sind die Umweltaspekte systematisch und umfassend anzugehen, um eine Verlagerung von Problemen von einem Umweltbereich in den anderen (Luft, Wasser, Boden) zu verhindern. Umweltvorsorgepolitik ist in der sozialen Marktwirtschaft mit dem Verursacherprinzip unmittelbar verbunden, zu dem sich die Bundesregierung ausdrücklich bekennt.

Für die weitere räumliche Entwicklung des Bundesgebietes, insbesondere bei der Nutzung des Bodens, gilt es, das Verursacherprinzip bei der Siedlungsentwicklung konsequent weiter auszubauen und bei der Verteilung und Zuordnung von Boden- und Flächennutzungen auf die Erhaltung zukünftiger Gestaltungsmöglichkeiten zu achten. Im novellierten Raumordnungsgesetz vom 19. Juli 1989 sind die sparsame und schonende Inanspruchnahme der Naturgüter, insbesondere von Wasser, Grund und Boden, sowie die Sicherung von Freiräumen für die Naherholung und für den ökologischen Ausgleich ausdrücklich festgelegt. Das in der Raumordnung und Landesplanung angewandte grundlegende Konzept von zentralen Orten und Siedlungsachsen dient diesem Prinzip, da hierdurch die Inanspruchnahme von Grund und Boden durch Bündelung von Funktionen und Infrastruktur reduziert wird. Die Aufrechterhaltung der dezentralen Siedlungsstruktur im Bundesgebiet entspricht nicht nur den verfassungsrechtlichen Bedingungen des föderativen Gemeinwesens der Bundesrepublik Deutschland und der bestmöglichen Erschließung der ökonomischen Potentiale der Regionen, sondern sie ist auch ein wichtiges Element der Umweltvorsorge, weil hierdurch Belastungen, die durch übermäßige räumliche Konzentration entstehen, entgegengewirkt wird.

Kapitel 2: Standortqualitäten und internationale Konkurrenzfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland

2.1 Standortfragen

2.1.1 Ausgangssituation

Im Vordergrund der strukturpolitischen Diskussion in der zweiten Hälfte der 80er Jahre stand die Frage, welche Perspektiven sich für den Industriestandort Bundesrepublik Deutschland aus der zunehmenden weltweiten Wirtschaftsverflechtung und insbesondere aus der wachsenden europäischen Integration ergeben, in der die Vollendung des Binnenmarktes 1992 nur eine von vielen Stufen bedeutet. Es stellt sich die Frage, wie wettbewerbsfähig der Industriestandort Bundesrepublik weiterhin sein wird, wie die ungleich strukturierten Regionen auf die veränderten Bedingungen reagieren werden, in welche Konkurrenzsituation Städte und Gemeinden auf EG-Ebene und darüber hinaus geraten werden und durch welche Einflüsse bei der Verwirklichung des Binnenmarktes bestimmte Teilräume besonders betroffen sind. Vielfach wird dabei eher eine Verstärkung als eine Abschwächung bereits vorhandener räumlicher Entwicklungsunterschiede und -tendenzen erwartet. Andererseits besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt von einer sehr guten internationalen Wettbewerbsfähigkeit ausgegangen werden kann, die auf den vorhandenen hohen Standortqualitäten beruht.

Die Bundesrepublik Deutschland hat nach Bevölkerung und Wertschöpfung, aber noch mehr nach ihrem Handelsanteil, die erste Position in der Europäischen Gemeinschaft inne. Sie exportierte 1988 Güter und Dienstleistungen im Werte von rd. 345 Mrd. DM in den EG-Raum, während gleichzeitig aus den übrigen EG-Ländern Importe in Höhe von rd. 286 Mrd. DM getätigt wurden. Damit ist die Bundesrepublik Deutschland der exportstärkste Mitgliedstaat der EG; im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten ist sie am deutlichsten drittländerorientiert. Ohne die Bundesrepublik Deutschland wäre die Leistungsbilanz der EG negativ.

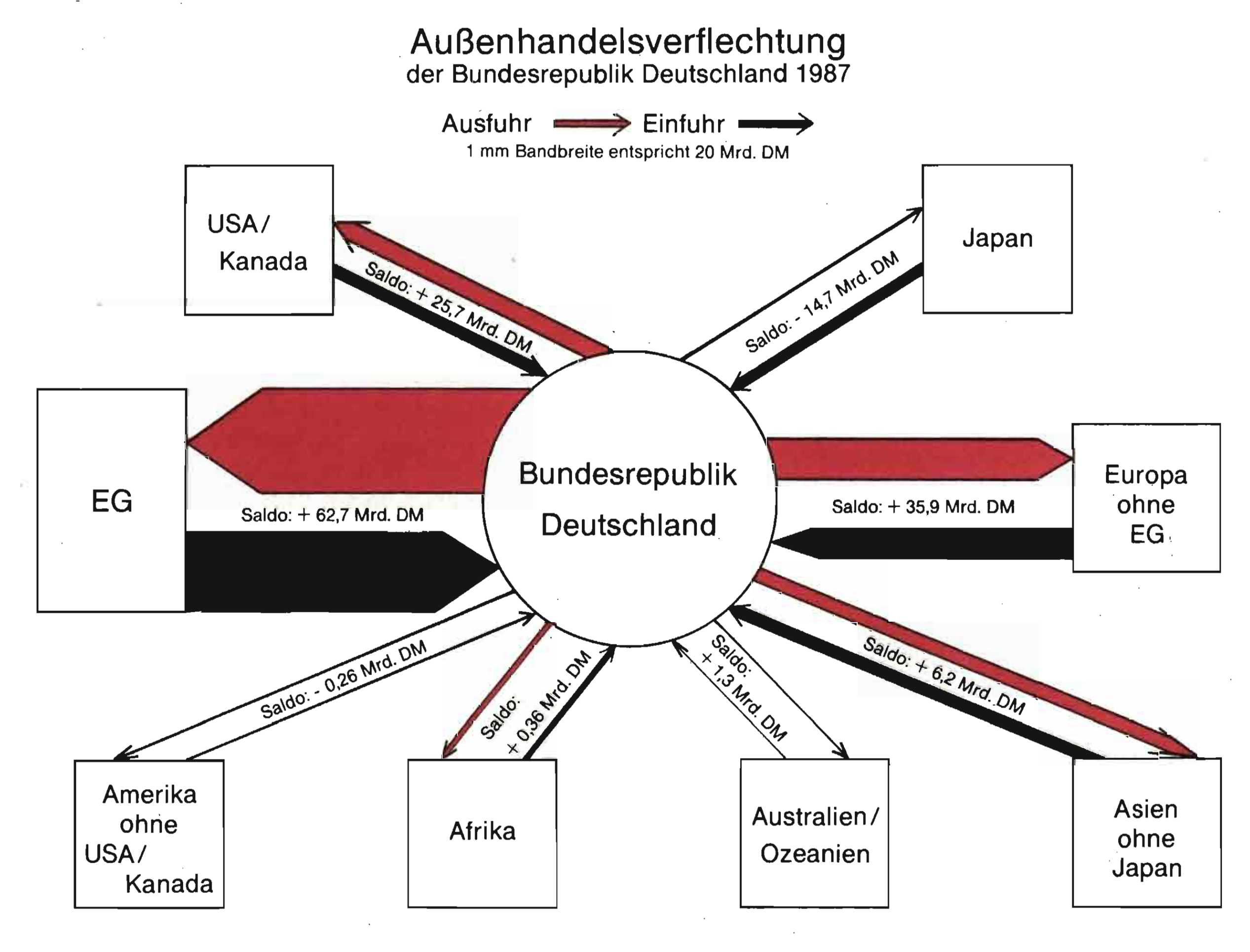
Der bis Ende 1992 vorgesehene Wegfall aller wesentlichen Hemmnisse, die einem freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital innerhalb der EG noch entgegenstehen, wird das bereits hohe Niveau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Arbeitsteilung in Europa weiter intensivieren und Umstrukturierungen in vielen Wirtschaftsbereichen mit sich bringen. Wenn die deutsche Wirtschaft diese Herausforderung in der Weise anzunehmen versteht, wie dies nach den bisherigen Erfolgen im internationalen Wettbewerb zu erwarten ist, können neue Wachstumsimpulse ausgelöst werden. Steigerungen der gesamtwirtschaftlichen Produktivität sind erzielbar.

Frühzeitig vorgenommene sozialverträgliche und umweltgerechte Strukturanpassungen können neue Marktchancen eröffnen und sich langfristig als Standortvorteil der Bundesrepublik Deutschland wie der Europäischen Gemeinschaft insgesamt erweisen. Dabei werden insbesondere die Anstrengungen im Bereich Forschung und Entwicklung mit darüber entscheiden, welche Positionen die Regionen des Bundesgebietes, der Wirtschaftsstandort insgesamt und die übrige Gemeinschaft mit ihren Mitgliedstaaten unter den hochentwickelten Wirtschaftsnationen der Welt einnehmen werden.

2.1.2 Stärken und Vorteile der Standortqualitäten

Die Frage nach den Standortqualitäten der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Wettbewerb ist im Berichtszeitraum in der Öffentlichkeit vertieft diskutiert worden. Bei differenzierter Betrachtung zeigt sich, daß möglichen Standortnachteilen, die vor allem auf der Kostenseite gesehen werden, eine ganze Reihe von spezifischen Stärken und Vorteilen des Industriestandorts Bundesrepu-

Abbildung 2.1



Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1988, S. 271/273
Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung

blik gegenüberzustellen sind. Dabei sind insbesondere zu nennen:

— die flächendeckende Anwendung moderner Technologien auf der Basis wirtschaftsnaher Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, im Gegensatz zu anderen Staaten, die teilweise den Weg der gezielten Spezialisierung gegangen sind. Dies begründet u. a. die besondere Stellung der mittelständischen Wirtschaft und ihre Exportbedeutung.

— Das hohe Qualifikationsniveau, die technischen Fertigkeiten und die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten führen dazu, daß die Produktivität der bundesdeutschen Industrie, zusammen mit der Schweiz, weltweit noch vor den USA und Japan rangiert.

— Das Ausbildungsniveau und die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten nehmen eine Spitzenstellung ein, wobei das duale Berufsbildungssystem als besonders leistungsfähig gilt. So wird die hervorgehobene Bedeutung des Investitionsgüterbereichs auf das breite Qualifikationsniveau bei Facharbeitern zurückgeführt. Auch im Bereich der hochqualifizierten Arbeitnehmer erreicht die Bundesrepublik Deutschland international einen vorderen Rang. Über 10 v. H. der Beschäftigten haben einen Hochschulabschluß; die intensive Forschungstätigkeit der Wirtschaft führt zu einem im internationalen Vergleich sehr hohen quantitativen und qualitativen Niveau der Patentanmeldungen.

— Als besonders bedeutsamer positiver Standortfaktor muß die flächendeckende Ausstattung mit hochwertiger öffentlicher Infrastruktur angesehen werden, deren technischer Entwicklungsstand und Leistungsniveau als wesentliche Stärken im internationalen Wettbewerb gelten können. Damit korrespondiert eine verhältnismäßig ausgeglichene Siedlungs- und Zentrenstruktur der Bundesrepublik, in der statt eines dominierenden Großzentrums mehrere nahezu gleichwertige Agglomerationsräume und -zentren miteinander im Austausch und im Wettbewerb stehen.

— Eine der wichtigsten Standortstärken der Bundesrepublik Deutschland ist die Konsensfähigkeit der gesellschaftlichen Gruppen, die zu ei-

nem hohen Maß an politischer und sozialer Stabilität geführt hat, sowie das ausgewogene Verhältnis von individueller und gemeinschaftlicher Verantwortung. Beleg dafür sind die hohe Arbeitsmoral und die relativ geringe Zahl von Streikstunden im internationalen Vergleich.

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren erhebliche wirtschaftspolitische Anstrengungen unternommen, um den Produktionsstandort Bundesrepublik Deutschland u. a. durch steuerliche Erleichterungen und durch Privatisierung und Deregulierung attraktiv zu erhalten. Die Wirtschaft hat wesentliche Fortschritte bei der notwendigen strukturellen Anpassung gemacht, wie u. a. aus den kräftig gestiegenen Investitionen sowie den hohen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung oder für den Umweltschutz deutlich wird.

2.1.3 Mögliche Schwächen der Standortqualitäten

Als Schwächen im internationalen Standortwettbewerb werden für die Bundesrepublik Deutschland häufiger genannt:

— hohe Lohn- und Lohnnebenkosten,

— strenge Umweltgesetzgebung,

— langwierige Genehmigungsvorgänge für Investitionsvorhaben.

Die Bundesrepublik Deutschland hat unstreitig eine Spitzenposition bei den Arbeitskosten (Lohn- und Lohnnebenkosten) inne. Ein internationaler Vergleich der Lohnhöhe und ihrer Entwicklung ist mit außerordentlich schwierigen Meßproblemen verbunden. Hieraus erklärt sich auch das hohe Maß an unterschiedlichen Aussagen, die sich auch in Untersuchungen von ansonsten seriösen Institutionen finden.

Allerdings besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß Lohn- und Lohnnebenkosten nicht isoliert betrachtet werden können, sondern Analysen und Bewertungen in besonderem Maße die Produktivität mit einzubeziehen haben. Viele bundesdeutsche Branchen nehmen hierbei einen internationalen Spitzenplatz ein. Bei entsprechend hoher bzw. gleichzeitig steigender Produktivität und einer hochwertigen Produktpalette bedeuten die relativ hohen Arbeitskosten — wie u. a. auch der Außenhandelsüberschuß der Bundesrepublik Deutschland zeigt — keine wesentliche Einschränkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

Inwieweit hohe Umweltschutznormen einen Standortnachteil im internationalen Vergleich bilden, ist zumindest umstritten. Das, was unter kurzfristiger Betrachtungsweise als Nachteil für die im Bundesgebiet tätigen Wirtschaftsunternehmen angesehen werden könnte, ist unter mittel- bis langfristiger Perspektive sehr wahrscheinlich als Vorteil zu betrachten, weil die notwendigen technischen und strukturellen Anpassungsprozesse, vor die andere Staaten in Zukunft auch gestellt sein werden, in der Bundesrepublik Deutschland dann bereits weitgehend erfolgt sind. In den dicht besiedelten westeuropäischen Industrieregionen stellen sich die Aufgaben des Umweltschutzes letztlich gleichartig. Es ist daher sowohl umweltpolitisch als auch wirtschaftspolitisch nicht zu verantworten, wenn sich einzelne Länder oder Regionen von notwendigen Umweltschutzstandards abzukoppeln trachten und durch ein umweltpolitisches Inseldenken eine Förderung der nationalen oder regionalen Wirtschaftskraft versuchen. Außerdem gehen von hohen Umweltschutznormen innovative Impulse zur Fortentwicklung der Umwelttechnologie aus, die als Wachstumssektor eine immer größere wirtschaftliche Bedeutung erlangt. Auch deutet die bisherige Standortwahl von Hochtechnologieproduzenten darauf hin, daß für diese Art von Zukunftsprodukten eine intakte Umwelt ein wesentlicher Standortfaktor ist. Diese Tendenz dürfte sich auch in Zukunft eher verstärken, weil die Standortwahl solcher Betriebe in zunehmendem Maß auf die Bedürfnisse hochqualifizierter Mitarbeiter Rücksicht nimmt, zu deren wichtigsten Wünschen gesunde Umweltbedingungen und attraktive Freizeitmöglichkeiten gehören.

Die hohe Rechtssicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, die als wichtiger positiver Standortfaktor im internationalen Vergleich angesehen werden muß, bringt es mit sich, daß Planungs- und Genehmigungsverfahren gelegentlich länger dauern, als dies investitionsbereiten Unternehmen wünschbar erscheint. Andererseits tragen sorgfältige Prüfvorgänge, die entsprechend der gestiegenen Komplexität in fast allen Lebensbereichen zwangsläufig an Intensität zunehmen und für die Genehmigungsbehörden i. d. R. eine Amtshaftung zu übernehmen haben, auch zur Investitionssicherheit bei unternehmerischen Entscheidungen bei. Außerdem wird dadurch ein hoher Qualitäts- und Umweltstandard unterstützt, der die Wettbewerbsfähigkeit tendenziell stärkt. Dennoch muß angestrebt werden, unnötige bürokratische Hemmnisse weiter abzubauen und die Verfahren durch verstärkten personellen Einsatz zu beschleunigen. Im bauplanungsrechtlichen Bereich hat die Bundesregierung wichtige Schritte zur Verfahrensbeschleunigung eingeleitet.

2.1.4 Zukunftsperspektiven

Die wirtschaftliche Stärke der Bundesrepublik Deutschland liegt in hohem Maße in der Breite des Exports begründet. Wenn auch teilweise die Meinung geäußert wird, daß die Handelsbilanz in bestimmten Hochtechnologiebereichen negativ bleibt, so ist doch die rasche Diffusion und Anwendung neuer Technologien in der Fertigung ebenfalls ein Kennzeichen der bundesdeutschen Wirtschaft. Dies hat dazu beigetragen, eine hohe Wettbewerbsfähigkeit zu sichern oder neu aufzubauen. Die Exporterfolge sind so gesehen ein Zeichen einer erfolgreichen Modernisierung vor allem in der Produktion.

Diese Produktionsstärke hat die Wirtschaftsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland durch die verschiedenen wirtschaftlichen Perioden bestimmt, und es gibt keine Anhaltspunkte dafür, daß sich dies auf absehbare Zeit ändern wird. Jedoch entstehen im Dienstleistungssektor immer größere Bereiche, die mit der Produktion nur noch sehr indirekt verknüpft sind. Viele Vorgänge im Bereich der Geld- und Kapi-

talmärkte weisen auf eine Verselbständigung von Finanztransaktionen hin. Wachsen die Beschäftigung und die Wertschöpfung in solchen produktionsfernen Diensten, dann können für Regionen mit ausgesprochener Produktionsspezialisierung wirtschaftliche Probleme entstehen.

Die weiteren Vorstellungen zur Stärkung des Standortgefüges haben diese Entwicklungstendenzen zu berücksichtigen und sollten sich nicht darauf beschränken, die künftige Wettbewerbsfähigkeit der bundesdeutschen Wirtschaft allein durch die Exporte abzusichern. Die Bundesrepublik Deutschland als Teil der EG muß an einer arbeitsschaffenden weiteren Integration interessiert sein, die jeweils in beide Richtungen wirkt. Dies wiederum setzt voraus, daß die komparativen Kostenvorteile in allen EG-Ländern, aber auch in Drittländern, voll ausgeschöpft werden, um auch anderen Ländern die Möglichkeiten für Exporterfolge zu bieten. Wichtig sind deshalb nicht kurzfristige Überschußrekorde, sondern eine Spezialisierung und gegenseitige Marktdurchdringung. Integrationsfördernde wirtschaftliche Entwicklung setzt Ausschöpfen der jeweiligen Stärken aller beteiligten Länder voraus.

Angesichts der Unterschiede in der EG bedeutet dies Abwanderung von arbeitsintensiven Fertigungen in die neu in die EG aufgenommenen Länder wie Portugal, Spanien und Griechenland. Es bedeutet tendenziell

— eine noch raschere Spezialisierung auf hochwertige Fertigungsbereiche,

— den Aufbau von hochwertigen und auch exportorientierten Dienstleistungen.

Dabei hat der private Kapitalexport, gestützt auf eine hohe Sparquote, Finanzierungen privater Investitionen in Partnerländern zu übernehmen, während Ausgleichsmaßnahmen aus dem EG-Regionalfonds vor allem komplementäre öffentliche Investitionen auslösen und Engpässe in der Infrastruktur beseitigen helfen sollten.

Eine Volkswirtschaft von der Leistungskraft der Bundesrepublik Deutschland muß als Vorbereitung auf den Integrationsprozeß die eigenen Schwächen rasch überwinden. Das bedeutet angesichts der Kombination aus großer Exportfähigkeit, Arbeitslosigkeit und zu schwacher Investitionstätigkeit vor allem, die Investitionsmöglichkeiten und die Investitionen im eigenen Land zu verbessern, ohne die fördernden langfristigen Kapitalexporte in Partnerländer einzustellen.

2.2 Strukturwandel und Wettbewerbsfähigkeit der Regionen

2.2.1 Regionaler Strukturwandel und Nord-Süd-Kontraste

Ein ausgeprägter regionaler Strukturwandel läßt sich seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland verfolgen. Die Wachstumsunterschiede der Bundesländer waren sogar in den 60er Jahren, für die es erstmals statistisch abgestimmte Daten über die regionale Wirtschaftsentwicklung gibt, eher größer, als sie es heute sind. Dennoch war die raumordnerische und regionalpolitische Diskussion des Berichtszeitraumes von Analysen und Bewertungen wirtschaftlicher Nord-Süd-Kontraste in der Bundesrepublik bestimmt. Unterschiede in der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung lassen sich nicht auf einzelne Ursachen zurückführen, sondern nur aus dem Zusammenwirken einer Vielzahl ökonomischer, geographischer, historischer und politischer Einflüsse erklären. Vor allem folgende Faktoren dürften hierbei eine Rolle gespielt haben:

— Die standortprägende Kraft der Rohstoffbindung löst sich seit langem auf; hierdurch haben die Kohle- und Stahlregionen komparative Vorteile verloren.

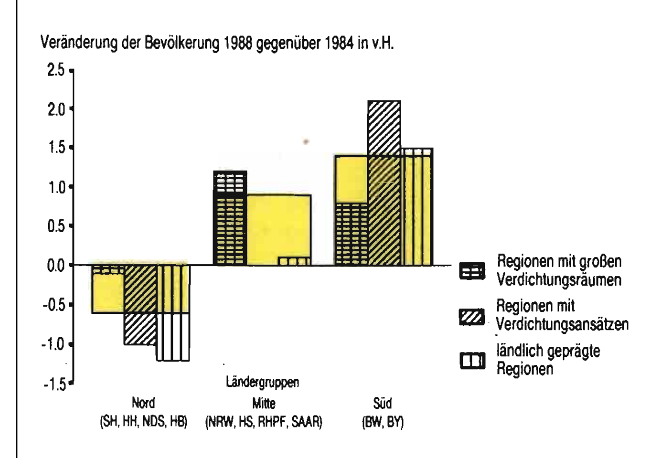
— Rückläufige Transportkosten und der Aufbau neuer wirtschaftlicher Beziehungen im Rahmen europäischer Integration haben die regionalen Standortbedingungen verändert.

— Die Konzentration sog. Altindustrien wie Kohle, Stahl und Werften, die z. B. auch die Ansiedlung heute wachstumsintensiver Bereiche teilweise gehemmt hat, entwickelte sich mehr und mehr zu einer Hypothek für die betroffenen Regionen, die sich jedoch aus diesem negativen wirtschaftlichen Kreislauf zu lösen beginnen.

— Regionalförderung, Infrastrukturausbau sowie der Finanzausgleich im Bundesstaat haben die Marktkräfte verstärkt, die auf ein besseres räumliches Gleichgewicht hingewirkt haben. Auch die Umweltbelastungen in den altindustrialisierten Räumen sowie die wachsende Bedeutung des Erholungs- und Freizeitwertes haben zu einer Neueinschätzung der Wohn- und Standortattraktivität durch die Bevölkerung geführt.

Ob es einer Region gelingt, die notwendige Anpassung an veränderte wirtschaftliche Bedingungen zu leisten und die Chancen des Strukturwandels zu nutzen, hängt neben den objektiven Standortfakto-

Abbildung 2.2
Bevölkerungsentwicklung 1984 bis 1988



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Tabelle 2.1

Bevölkerung

Ländergruppe[1]) Gebietstyp[2])	Bevölkerung in 1000 VZ 1987[3])	Veränderung 1988 gegenüber 1984 in v. H.[4])
Ländergruppe NORD	11971	*−0,6*
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	5302	*−0,1*
Regionen mit Verdichtungsansätzen	4709	*−1,0*
Ländlich geprägte Regionen	1960	*−1,2*
Ländergruppe MITTE	26906	*0,9*
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	19048	*1,2*
Regionen mit Verdichtungsansätzen	6564	*0,0*
Ländlich geprägte Regionen	1294	*0,1*
Ländergruppe SÜD	20189	*1,4*
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	7614	*0,8*
Regionen mit Verdichtungsansätzen	6184	*2,1*
Ländlich geprägte Regionen	6391	*1,5*
Bundesgebiet	61081	*1,1*

[1]) Ländergruppe NORD: SH, HH, NDS, HB
Ländergruppe MITTE: NRW, HS, RHPF, SAAR
Ländergruppe SÜD: BW, BY

[2]) Siedlungsstrukturelle Gebietstypen
I Regionen mit großen Verdichtungsräumen
II Regionen mit Verdichtungsansätzen
III Ländlich geprägte Regionen

[3]) Volkszählung am 25. 5. 1987

[4]) Bevölkerungsfortschreibung zum 31. 12. des Jahres

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

ren wie Arbeitskräfteangebot und -qualifikation, Arbeitskosten und Ausbaustand der Infrastruktur ganz wesentlich auch von den Fähigkeiten und dem Engagement der betroffenen Bevölkerung, Unternehmen und politischen Kräfte vor Ort ab.

Vor allem die südlichen Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg haben von den oben genannten Faktoren insgesamt profitiert. Trotzdem erlauben weder die verfügbaren wirtschaftlichen Daten noch die Schwierigkeiten einer geographischen Zuordnung der in der Mitte der Bundesrepublik Deutschland gelegenen Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Hessen, Saarland und Rheinland-Pfalz, das Schlagwort vom „Süd-Nord-Gefälle" undifferenziert zu gebrauchen. So gibt es im Norden ebenso wachstumsstarke Regionen, wie es im Süden strukturschwache Gebiete gibt. Auch die unterschiedlichen Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes in den Bundesländern reichen für eine Charakterisierung der räumlichen Wirtschaftsentwicklung als „Süd-Nord-Gefälle" nicht aus. Bei Einkommens- und Produktivitätsentwicklung zeigt sich ein langfristiges Aufholen der ehedem einkommensschwachen südlichen Bundesländer. Allerdings deutet die ausgeprägte unterschiedliche regionale Entwicklung im Süden und Norden des Bundesgebietes bei den Arbeitslosen- und Beschäftigtenzahlen auf eine besondere wirtschaftliche Dynamik in den süddeutschen Regionen hin.

Tabelle 2.2

Wirtschaftsleistung

Ländergruppe[1]) Gebietstyp	Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten (BWSF) in DM je Einwohner	
	1986	Veränderung 1986 gegenüber 1982 in v. H.
Ländergruppe NORD	29071	*21,3*
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	33431	*21,8*
Regionen mit Verdichtungsansätzen	26455	*22,0*
Ländlich geprägte Regionen	23632	*18,1*
Ländergruppe MITTE	29309	*21,1*
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	31054	*21,4*
Regionen mit Verdichtungsansätzen	25485	*20,2*
Ländlich geprägte Regionen	23253	*20,0*
Ländergruppe SÜD	30530	*24,3*
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	37361	*24,5*
Regionen mit Verdichtungsansätzen	27269	*24,1*
Ländlich geprägte Regionen	25392	*24,0*
Bundesgebiet	29768	*22,2*

[1]) Ländergruppe NORD: SH, HH, NDS, HB
Ländergruppe MITTE: NRW, HS, RHPF, SAAR
Ländergruppe SÜD: BW, BY

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Tabelle 2.3

Einkommen in der Industrie

Ländergruppe[1]) Gebietstyp	Monatslöhne und -gehälter der Industriebeschäftigten in DM je Person	
	1989	Veränderung 1989 gegenüber 1985 in v. H.
Ländergruppe NORD	4 046	*17,9*
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	4 331	*17,2*
Regionen mit Verdichtungsansätzen	3 861	*18,7*
Ländlich geprägte Regionen	3 732	*18,0*
Ländergruppe MITTE	4 246	*18,8*
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	4 374	*18,7*
Regionen mit Verdichtungsansätzen	3 937	*19,7*
Ländlich geprägte Regionen	3 602	*19,2*
Ländergruppe SÜD	4 259	*22,3*
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	4 698	*21,3*
Regionen mit Verdichtungsansätzen	4 126	*24,3*
Ländlich geprägte Regionen	3 790	*22,5*
Bundesgebiet	4 213	*20,0*

[1]) Ländergruppe NORD: SH, HH, NDS, HB
Ländergruppe MITTE: NRW, HS, RHPF, SAAR
Ländergruppe SÜD: BW, BY

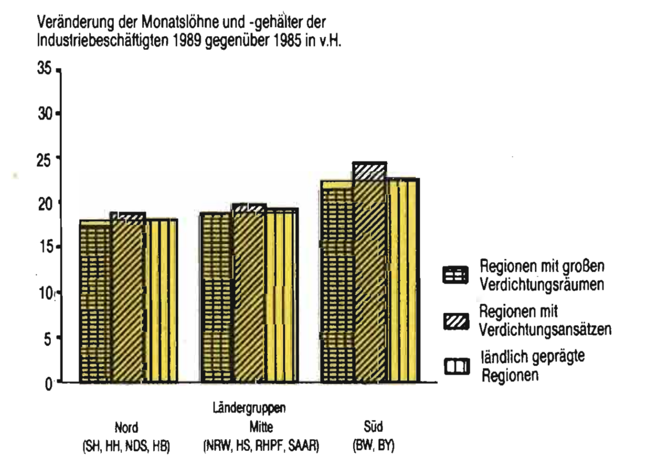
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Sorge bereitet die seit Jahren zu beobachtende Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Hier gab es bisher bei der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigungsentwicklung ein deutliches Auseinanderdriften zwischen Bayern und Baden-Württemberg und den übrigen Bundesländern. Dies gilt in besonderem Maße für Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen und Bremen, aber auch für Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland. In jüngster Zeit ist ein gewisses Abflachen dieser Auseinanderentwicklung festzustellen.

Anhand von Tabellen und Grafiken werden die Süd-Nord-Kontraste differenzierter analysiert. Zu diesem Zweck werden drei Ländergruppen gebildet, die wiederum jeweils nach Regionstypen unterteilt sind. Hierdurch wird es möglich zu zeigen, inwieweit das Gefälle auf Niveau- und Entwicklungsunterschiede zwischen den großen Zentren zurückzuführen ist oder ob es sich um jeweils besondere Ausprägungen eines Gefälles zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Regionen handelt. Die Ländergruppe „Nord" umfaßt die Bundesländer Niedersachsen, Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein. Die Ländergruppe „Mitte" umfaßt die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland. Baden-Württemberg und Bayern bilden die Ländergruppe „Süd".

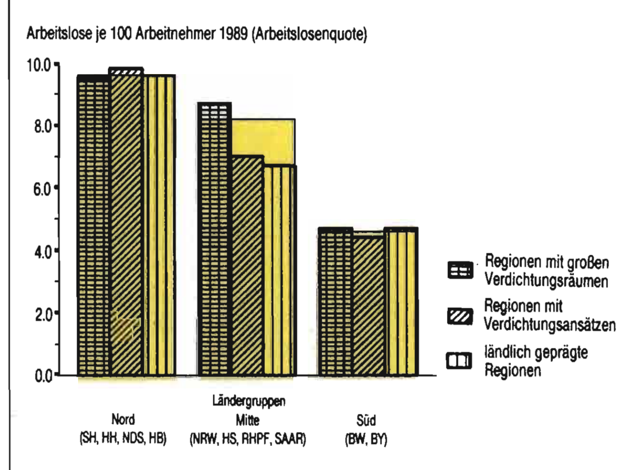
In der öffentlichen Diskussion werden die Länder der Gruppe „Mitte" oder zumindest Teile davon oftmals dem Norden zugeordnet. Eine feststehende Unterteilung existiert nicht, da diese von Erkenntnisinteresse und Untersuchungszweck abhängig ist. In der Regel hat jede bestimmte Abgrenzung Vor- und Nachteile. So ist bei der Ländergruppe „Mitte" zu berücksichtigen, daß diese sowohl so dynamische Dienstleistungszentren wie Frankfurt a. M. und Düsseldorf als auch altindustrialisierte Regionen im Umbruch wie das Ruhrgebiet und das Saarland umfaßt.

Abbildung 2.3
Einkommensentwicklung in der Industrie 1985 bis 1989



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Abbildung 2.4
Arbeitslosigkeit 1989



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Tabelle 2.4

Arbeitslosigkeit

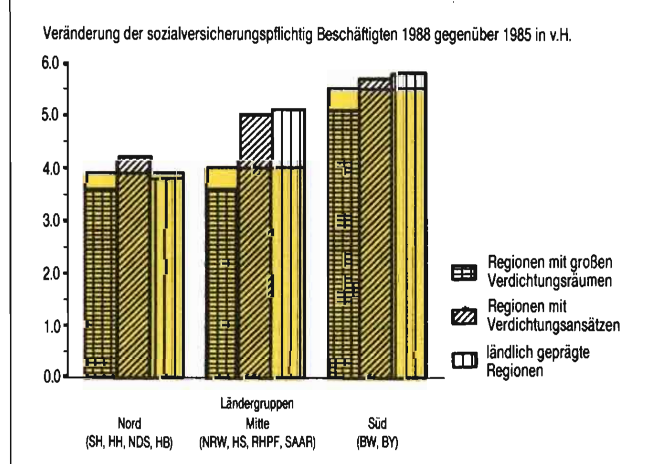
Ländergruppe[1]) Gebietstyp	Arbeitslose je 100 Arbeitnehmer (Arbeitslosenquote)		
	September 1985	September 1989	Differenz 1989 gegenüber 1985
Ländergruppe NORD	12,7	9,6	−3,1
davon			
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	12,0	9,5	−2,5
Regionen mit Verdichtungsansätzen	12,8	9,8	−3,0
Ländlich geprägte Regionen	14,5	9,6	−4,9
Ländergruppe MITTE	10,6	8,2	−2,4
davon			
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	10,8	8,7	−2,1
Regionen mit Verdichtungsansätzen	10,0	7,0	−3,0
Ländlich geprägte Regionen	10,2	6,7	−3,5
Ländergruppe SÜD	6,4	4,6	−1,8
davon			
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	5,7	4,7	−1,0
Regionen mit Verdichtungsansätzen	6,5	4,4	−2,1
Ländlich geprägte Regionen	7,4	4,7	−2,7
Bundesgebiet	9,5	7,3	−2,2

[1]) Ländergruppe NORD: SH, HH, NDS, HB
Ländergruppe MITTE: NRW, HS, RHPF, SAAR
Ländergruppe SÜD: BW, BY

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

In der Beschäftigtenentwicklung ist schon seit Anfang der 70er Jahre ein deutliches Süd-Nord-Gefälle festzustellen. Nicht nur die meisten ländlichen Gebiete in Süddeutschland entwickelten sich besser als vergleichbare Regionen im Norden, auch in den Verdichtungsgebieten ist die Beschäftigtenentwicklung zugunsten des Südens verlaufen. Die norddeutschen Ballungsräume und die rheinischen Großstädte hatten in den letzten Jahren eine wesentlich ungünstigere Beschäftigtenentwicklung, als sie etwa in München, Stuttgart oder Frankfurt a.M. und in den meisten baden-württembergischen oder bayerischen Industrieregionen zu verzeichnen war.

Abbildung 2.5
Beschäftigungsentwicklung 1985 bis 1988



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Tabelle 2.5

Beschäftigung

Ländergruppe[1]) Gebietstyp	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (ohne Landwirtschaft)		
	Beschäftigte in 1000 Juni 1985	Beschäftigte in 1000 Juni 1988	Veränderung 1988 gegenüber 1985 in v. H.
Ländergruppe NORD	3707	3850	3,9
davon			
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	1805	1869	3,6
Regionen mit Verdichtungsansätzen	1405	1465	4,2
Ländlich geprägte Regionen	497	516	3,8
Ländergruppe MITTE	8644	8986	4,0
davon			
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	6386	6616	3,6
Regionen mit Verdichtungsansätzen	1903	1997	5,0
Ländlich geprägte Regionen	354	373	5,1
Ländergruppe SÜD	7076	7462	5,5
davon			
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	3067	3224	5,1
Regionen mit Verdichtungsansätzen	2013	2127	5,7
Ländlich geprägte Regionen	1995	2110	5,8
Bundesgebiet	20147	21040	4,4

[1]) Ländergruppe NORD: SH, HH, NDS, HB
Ländergruppe MITTE: NRW, HS, RHPF, SAAR
Ländergruppe SÜD: BW, BY

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Neuere Untersuchungen bestätigen auch ein Gefälle bei den Qualifikationsstrukturen, allerdings teilweise andersartig als oftmals vermutet. Der Süden setzt im Fertigungsbereich mehr unqualifizierte Arbeit ein (niedrige Facharbeiterquoten), während in den nördlichen Regionen (einschl. „Mitte") deutlich facharbeiterintensiver produziert wird. Dagegen werden im Süden wesentlich intensiver Ingenieure beschäftigt. Bei dieser Schlüsselqualifikation für Innovationsprozesse sind deutliche Defizite in den nördlichen Regionen auszumachen.

Tabelle 2.6

Qualifikation

Ländergruppe[1]) Gebietstyp	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung je 100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	
	Juni 1988	Veränderung 1988 gegenüber 1985 in v. H.
Ländergruppe NORD	32,8	−3,4
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	32,1	−3,6
Regionen mit Verdichtungsansätzen	33,1	−3,2
Ländlich geprägte Regionen	34,6	−3,2
Ländergruppe MITTE	33,0	−2,4
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	33,1	−2,2
Regionen mit Verdichtungsansätzen	32,5	−2,9
Ländlich geprägte Regionen	33,8	−3,7
Ländergruppe SÜD	34,3	−2,3
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	32,2	−2,0
Regionen mit Verdichtungsansätzen	35,6	−2,5
Ländlich geprägte Regionen	36,3	−2,4
Bundesgebiet	33,7	−2,5

[1]) Ländergruppe NORD: SH, HH, NDS, HB
Ländergruppe MITTE: NRW, HS, RHPF, SAAR
Ländergruppe SÜD: BW, BY

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Schließlich scheint auch ein regionales Gefälle im Bereich der Innovationsbereitschaft bzw. -fähigkeit zu bestehen. In süddeutschen Industrieregionen liegen die in Anspruch genommenen Projektförderbeträge sowie die Personalförderbeträge und die Personalkostenzuschüsse für Forschung und Entwicklung in den Unternehmen deutlich höher als in den altindustrialisierten Regionen an Saar, Rhein und Ruhr und haben ein erhebliches Wachstum aufzuweisen. Auch für eine gewisse Konzentration hochtechnologieorientierter Betriebe in süddeutschen Industrieregionen gibt es deutliche Hinweise, die jedoch statistisch noch schwer faßbar sind.

Tabelle 2.7

Forschungsförderung

Ländergruppe[1]) Gebietstyp	Forschungs- und Technologieförderbetrag des BMFT[2]) an Unternehmen der Wirtschaft in DM je Industriebesch.	
	1988	Veränderung 1988 gegenüber 1985 in v. H.
Ländergruppe NORD	212	− 7,1
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	404	5,0
Regionen mit Verdichtungsansätzen	82	−40,0
Ländlich geprägte Regionen	26	−11,5
Ländergruppe MITTE	164	−40,0
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	209	−40,0
Regionen mit Verdichtungsansätzen	45	−21,4
Ländlich geprägte Regionen	16	−58,0
Ländergruppe SÜD	229	−23,9
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	420	−27,7
Regionen mit Verdichtungsansätzen	66	9,2
Ländlich geprägte Regionen	144	−13,5
Bundesgebiet	198	−27,7

[1]) Ländergruppe NORD: SH, HH, NDS, HB
Ländergruppe MITTE: NRW, HS, RHPF, SAAR
Ländergruppe SÜD: BW, BY

[2]) Bundesminister für Forschung und Technologie

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Abbildung 2.6
Forschungsförderung an Wirtschaftsunternehmen 1988

Förderbetrag des Bundesministers für Forschung und Technologie (BMFT) an Unternehmen der Wirtschaft 1988 in DM je Industriebeschäftigten

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Während bei den traditionellen Kommunikationstechnologien wie dem Telefon der Norden die stärkere Nutzungsdichte aufweist, werden die wirtschaftsorientierten neuen Dienste der Bundespost wie Telefax und Teletex im Süden der Bundesrepublik, und dort hauptsächlich in den großen Verdichtungsräumen, intensiver eingesetzt. Auch dies könnte ein Hinweis auf eine schnellere Technologieanwendung süddeutscher Unternehmen sein, die wiederum nicht unabhängig von der Art der Produktion und Spezialisierung sein dürfte.

Die letztgenannten Kriterien sind vermutlich als mögliche Ursachenkomplexe und nicht nur als reine Erscheinungsformen des wirtschaftlichen Süd-Nord-Gefälles anzusehen. Eine klare Trennung ist hier jedoch nicht möglich, da alle genannten Komponenten des Süd-Nord-Gefälles in enger gegenseitiger Wechselwirkung stehen und damit gleichzeitig Folge- wie Ursachencharakter haben.

Tabelle 2.8

Kommunikationstechnologie

Ländergruppe[1]) Gebietstyp	Anschlüsse neuer Dienste der Bundespost		
	Telefon je 100 Einw. 1982	Teletex je 100 000 Einw. 1986	Telefax je 100 000 Einw. 1987
Ländergruppe NORD	39,3	19,7	100,5
davon			
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	42,8	28,3	159,5
Regionen mit Verdichtungsansätzen	37,2	13,6	55,6
Ländlich geprägte Regionen	34,6	11,2	49,0
Ländergruppe MITTE	37,8	21,0	101,2
davon			
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	39,4	23,8	119,1
Regionen mit Verdichtungsansätzen	33,8	14,0	60,9
Ländlich geprägte Regionen	32,9	16,1	44,4
Ländergruppe SÜD	35,7	23,4	103,0
davon			
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	40,3	33,0	161,3
Regionen mit Verdichtungsansätzen	33,6	19,8	79,1
Ländlich geprägte Regionen	32,0	15,2	54,9
Bundesgebiet	38,0	21,5	101,6

[1]) Ländergruppe NORD: SH, HH, NDS, HB
Ländergruppe MITTE: NRW, HS, RHPF, SAAR
Ländergruppe SÜD: BW, BY

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

2.2.2 Ausgewählte Erklärungsansätze

Die tieferen Ursachen für die unterschiedliche Dynamik des Wirtschafts- und Arbeitsplatzwachstums zwischen Nord- und Süddeutschland werden meist in einem mehr oder weniger komplexen Zusammenwirken von Sektor-, Größen- und Kostenstrukturen auf der Seite der Unternehmen sowie Erwerbsbeteiligung, Bildungsverhalten und Lohnstrukturen auf der Seite der Arbeitnehmer gesucht. Hinzu kommen infrastrukturelle Bedingungen, staatliche Aktivitäten bzw. Rahmensetzungen und nicht zuletzt geographische Gegebenheiten bzw. landschaftliche Attraktivität. Relativ selten werden historische Dimensionen der Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung in die Erklärungsversuche einbezogen.

Die als Ursachenfaktor am häufigsten herangezogene regionale Branchenstruktur bietet außerhalb des Montan- und Werftbereichs keine quantitativ nachvollziehbaren Erklärungsansätze für regionale Entwicklungsunterschiede des Arbeitsplatzangebots. Es ergibt sich im Gegenteil der zunächst paradox erscheinende Befund, daß bundesweit in der Vergangenheit geschrumpfte Branchen wie Großteile des verarbeitenden Gewerbes im Süden weit über- und im Norden deutlich unterrepräsentiert sind. Umgekehrt stellt der bundesweit gewachsene Dienstleistungssektor im Süden wesentlich geringere Beschäftigtenanteile als in den Regionen der Mitte und des Nordens. Eine Betrachtung der Verteilung sog. traditioneller Wachstums- und Schrumpfungsbranchen auf die Regionen zeigt, daß sich hier kein Zusammenhang mit den in jüngerer Zeit realisierten Wachstumsraten der Beschäftigung und Wertschöpfung feststellen läßt.

Dies liegt hauptsächlich daran, daß die einzelnen Betriebe einer Branche in den Regionen eine von der bundesweiten Entwicklung abweichende Wachstumsrate aufzuweisen hatten, die in Süddeutschland positiv und in den Montanrevieren sowie im Norden negativ ausgefallen ist. Offensichtlich waren die Entwicklungsunterschiede innerhalb ein und derselben Branche — beispielsweise beim Maschinenbau oder in der Textilindustrie — wesentlich größer und wiesen ein deutlicheres Gefälle zwischen dem Süden und Norden auf als die Wachstumsunterschiede zwischen den Wirtschaftszweigen. Auch bei sehr detaillierter Untersuchung der regionalen Branchen- und Funktionalstrukturen erweist sich, daß innerhalb derselben Branche regional sehr unterschiedliche Entwicklungen der Beschäftigung und der Wertschöpfung zu beobachten sind, die von den speziellen regionalen Standortbedingungen, dem Stand der Produkt- und Prozeßinnovation, der Organisations- und Kontrollstruktur der Unternehmen bzw. Betriebe abhängen. Weiter ist entscheidend, wie dispositive und produzierende Tätigkeiten auf verschiedene Betriebsstandorte verteilt sind.

Es gibt jedoch wenig statistische Belege für die bisher verbreitete Auffassung, die Konzentration hochtechnologieorientierter Unternehmen im süddeutschen Raum habe dessen günstige Wirtschafts- und Beschäftigtenentwicklung entscheidend beeinflußt. Dabei wird zum einen übersehen, daß Hochtechnologie nicht auf den engeren Elektronik- und EDV-Bereich beschränkt ist und deswegen nicht nur das sog. „Isar-Valley" zukunftsträchtige, innovative Unternehmen aufweist, sondern auch die meisten westdeutschen Verdichtungszentren. Zum anderen wird generell die gegenwärtige Bedeutung der Hochtechnologieproduzenten für die regionale Beschäftigungs- und Wirtschaftsentwicklung erheblich überschätzt. Viel entscheidender für das regionale Wachstum dürfte der Hochtechnologieeinsatz in bestehenden Unternehmen mit herkömmlichen Produkten sein, die dadurch wertschöpfungsintensiver sind.

Tabelle 2.9

Branchenstruktur

Ländergruppe[1]) Gebietstyp	Anteil Beschäftigte gewachsener[2]) bzw. geschrumpfter[3]) Branchen an Beschäftigten insgesamt in v. H.	
	Gewachsene Branchen 1988	Geschrumpfte Branchen 1988
Ländergruppe NORD	14,0	*14,4*
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	15,4	*13,0*
Regionen mit Verdichtungsansätzen	12,5	*15,3*
Ländlich geprägte Regionen	13,3	*16,8*
Ländergruppe MITTE	12,5	*19,3*
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	13,1	*19,2*
Regionen mit Verdichtungsansätzen	10,8	*19,3*
Ländlich geprägte Regionen	10,3	*21,1*
Ländergruppe SÜD	11,8	*17,3*
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	14,3	*13,0*
Regionen mit Verdichtungsansätzen	10,3	*19,7*
Ländlich geprägte Regionen	9,7	*21,2*
Bundesgebiet	12,8	*17,4*

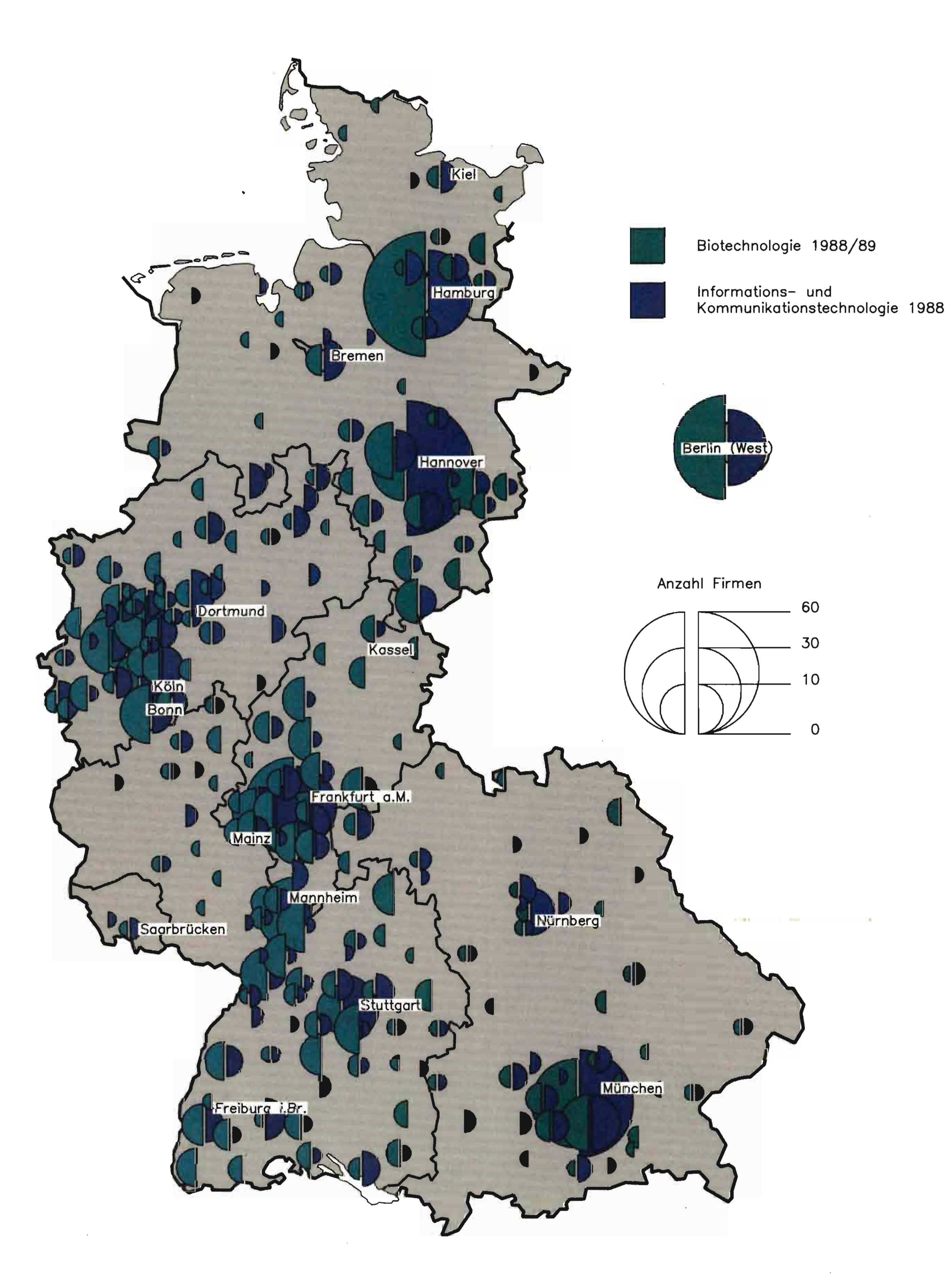
[1]) Ländergruppe NORD: SH, HH, NDS, HB
Ländergruppe MITTE: NRW, HS, RHPF, SAAR
Ländergruppe SÜD: BW, BY

[2]) Gewachsene Branchen sind Branchen mit bundesweit mehr als 10 v. H. Beschäftigungsgewinn zwischen 1985 und 1988

[3]) Geschrumpfte Branchen sind Branchen mit einem bundesweiten Beschäftigungsverlust zwischen 1985 und 1988

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Karte 2.1
Standorte von Hochtechnologieproduktionen



LANDES KUNDE UND RAUM ORDNUNG

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: DIfU Berlin
Bezug: Kreise

Andere Erklärungen zielen auf den unterschiedlichen Exportanteil der Regionalwirtschaften ab und sehen im hohen Auslandsumsatz vieler baden-württembergischer und bayerischer Industrieregionen eine Bestätigung. Dabei wird jedoch übersehen, daß die traditionellen Industriestandorte an Rhein und Ruhr fast ebenso hohe Anteile ihres Umsatzes im Auslandsgeschäft erwirtschaften wie die süddeutschen. Allerdings sind hier bedeutende Strukturunterschiede zu berücksichtigen. Vieles deutet darauf hin, daß die in der süddeutschen Region erwirtschafteten Exportgüter in der Mehrheit hochwertige Qualitätsprodukte sind, die auf Wechselkursschwankungen nicht sehr empfindlich reagieren, während an den „alten" Industriestandorten standardisierte Produkte dominieren, die auf den Weltmärkten wesentlich konjunktur- und wechselkursanfälliger sind.

Unterschiede zwischen den Regionen in Nord- und Süddeutschland in den Lohnkosten mögen in der Vergangenheit bei Investitionsentscheidungen eine gewisse Rolle gespielt haben. Die Arbeitnehmer in den Montanrevieren standen lange Zeit an der Spitze der Lohnskala, was die Ansiedlung revierfremder Gewerbezweige erschwert haben könnte. Inzwischen haben die süddeutschen Industrieregionen jedoch das Lohn- und Gehaltsniveau der Montanreviere aufgeholt und weisen deutlich höhere Zuwachsraten bei den Einkommen aus unselbständiger Arbeit auf als vergleichbare nord- und westdeutsche Regionen (vgl. Tabelle 2.3). Dies hat natürlich auf die Dauer auch Auswirkungen auf die regionalen Nachfragepotentiale und Arbeitsplätze in der Konsumgüterindustrie und im haushaltsorientierten Dienstleistungsbereich.

Die regionalen Erwerbsquoten, die wesentlich durch Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung der Frauen bestimmt werden, sind vor allem in denjenigen süddeutschen Regionen besonders hoch, die auch die

Tabelle 2.10

Export

Ländergruppe[1]) Gebietstyp	Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz des Produzierenden Gewerbes in v. H.	
	1988	Veränderung 1988 gegenüber 1984 in v. H.
Ländergruppe NORD	27,2	3,2
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	21,6	3,7
Regionen mit Verdichtungsansätzen	35,4	0,7
Ländlich geprägte Regionen	23,0	2,7
Ländergruppe MITTE	30,3	0,6
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	31,7	0,7
Regionen mit Verdichtungsansätzen	26,5	0,4
Ländlich geprägte Regionen	20,4	1,9
Ländergruppe SÜD	33,8	2,1
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	37,5	2,5
Regionen mit Verdichtungsansätzen	29,5	1,9
Ländlich geprägte Regionen	29,2	1,9
Bundesgebiet	30,2	1,6

[1]) Ländergruppe NORD: SH, HH, NDS, HB
Ländergruppe MITTE: NRW, HS, RHPF, SAAR
Ländergruppe SÜD: BW, BY

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Tabelle 2.11

Erwerbsbeteiligung

Ländergruppe[1]) Gebietstyp	Erwerbstätige je 100 Erwerbsfähige (15- bis 65jährige)	
	Erwerbsquote 1985	Veränderung 1985 gegenüber 1980 in v. H.
Ländergruppe NORD	58,9	–9,2
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	61,0	–8,6
Regionen mit Verdichtungsansätzen	56,3	–9,5
Ländlich geprägte Regionen	54,4	–9,9
Ländergruppe MITTE	56,7	–7,0
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	57,5	–6,9
Regionen mit Verdichtungsansätzen	54,7	–7,0
Ländlich geprägte Regionen	54,8	–8,4
Ländergruppe SÜD	63,4	–5,6
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	66,5	–4,4
Regionen mit Verdichtungsansätzen	60,9	–6,5
Ländlich geprägte Regionen	62,0	–6,4
Bundesgebiet	59,6	–6,9

[1]) Ländergruppe NORD: SH, HH, NDS, HB
Ländergruppe MITTE: NRW, HS, RHPF, SAAR
Ländergruppe SÜD: BW, BY

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

günstigste Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung und die niedrigste Arbeitslosigkeit aufzuweisen haben. Dies erscheint logisch. Es ist jedoch zu beachten, daß die Bereitschaft der Bevölkerung, und darunter insbesondere die der Frauen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, durch Erhöhung und Diversifikation des Arbeitskräfteangebots, aber auch durch die damit zusammenhängende Erhöhung der Familieneinkommen, eine Wirkung auf die regionale Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung entfaltet, die im Süden bisher augenscheinlich positiv war. Umgekehrt haben die traditionell sehr niedrigen Frauenerwerbsquoten im Ruhrgebiet und im Saarland dort offenbar keine Entlastungswirkung für den Arbeitsmarkt bedeutet, sondern eher geringere Konsumfähigkeiten.

Die verbreitete Auffassung, die süddeutschen Regionen seien wesentlich stärker von der mittelständigen Wirtschaft geprägt als alle übrigen Regionen der Bundesrepublik Deutschland, trifft in dieser Vereinfachung nicht ganz zu. Zwar dominieren in den Montanrevieren die Großbetriebe der Schwerindustrie; die Unterschiede in der Betriebsgrößenstruktur zwischen den übrigen norddeutschen Industrieregionen und den Industrieregionen Süddeutschlands sind jedoch weniger signifikant. Wenn es also generelle betriebsgrößenabhängige Entwicklungsvor- bzw. -nachteile gibt, so müßten sie im Norden und im Süden zumindest in den weniger verdichteten Regionen gleichermaßen wirksam sein. Allerdings ist zu vermuten, daß weniger die durchschnittlichen regionalen Betriebsgrößen als deren räumlich-spezifische Verteilung Entwicklungsunterschiede begründen können. In dieser Hinsicht unterscheiden sich süddeutsche, insbesondere baden-württembergische Industrieregionen signifikant vom Norden. Aus historischen Gründen — u.a. Erschließung des Arbeitskräftepotentials von Nebenerwerbslandwirten als Folge der Realteilung — sind die Klein- und Mittelbetriebe des Südens häufig nicht auf größere zentrale Orte konzentriert, wie dies im Norden überwiegend der Fall ist, sondern relativ weit über das Land verteilt. Dies bedeutet zum einen, daß sie bestimmte Agglomerationsvorteile nicht nutzen können und deswegen lange Zeit nur am Rande der allgemeinen, agglomerationsorientierten Entwicklung standen; es bedeutet aber auch, daß bei nachlassender allgemeiner Bedeutung bestimmter Agglomerationsvorteile durch Nivellierung der Erreichbarkeitsverhältnisse spezifische Vorteile ländlicher Standorte (Stammbelegschaften, niedrigere Lohnkosten, preisgünstigere Ausdehnungsmöglichkeiten) ausgeschöpft werden können.

Im Bereich der Infrastrukturausstattung lassen sich keine auffälligen Disparitäten feststellen, die das wirtschaftliche Süd-Nord-Gefälle erklären könnten.

Die häufiger vorgetragene Vermutung, daß die Forschungs- und Technologieförderung durch ihre regionale Selektivität zu einer Vertiefung des Süd-Nord-Gefälles beitragen könnte, ist in dieser pau-

Tabelle 2.12

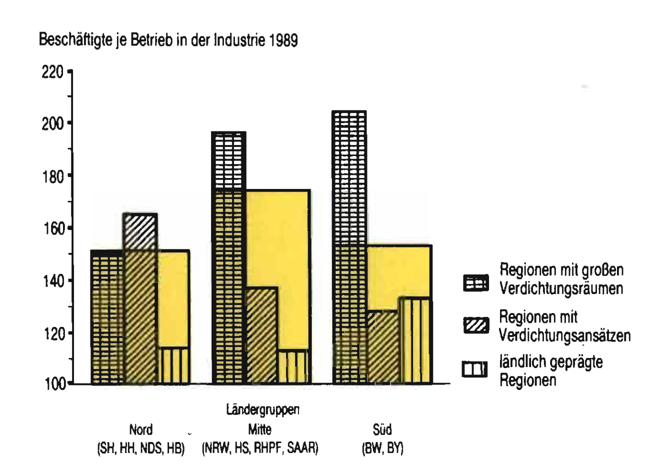
Betriebsgrößenstruktur

Ländergruppe[1]) Gebietstyp	Beschäftigte je Betrieb in der Industrie	
	1989	Veränderung 1989 gegenüber 1985 in v. H.
Ländergruppe NORD	151	*4,9*
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	150	*4,9*
Regionen mit Verdichtungsansätzen	165	*5,7*
Ländlich geprägte Regionen	114	*3,3*
Ländergruppe MITTE	174	*0,5*
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	196	*–0,2*
Regionen mit Verdichtungsansätzen	137	*2,3*
Ländlich geprägte Regionen	113	*7,0*
Ländergruppe SÜD	153	*8,0*
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	204	*5,9*
Regionen mit Verdichtungsansätzen	128	*10,5*
Ländlich geprägte Regionen	133	*8,6*
Bundesgebiet	161	*4,1*

[1]) Ländergruppe NORD: SH, HH, NDS, HB
Ländergruppe MITTE: NRW, HS, RHPF, SAAR
Ländergruppe SÜD: BW, BY

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Abbildung 2.7
Betriebsgrößenstruktur 1989



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

schalen Form nicht haltbar, wenn die regionale Mittelverteilung der Förderprogramme betrachtet wird. Neben der traditionellen Konzentration der Förderung auf die Verdichtungsräume, die aus den agglomerationsorientierten Standortpräferenzen der Zuwendungsempfänger zu erklären ist, fällt auf, daß die Ländergruppe „Mitte" mit allen Regionstypen deutlich hinter der Ländergruppe „Süd", aber auch „Nord" liegt. Auffallend ist der hohe Mittelanteil der ländlich geprägten Regionen des Südens verglichen mit denen der Ländergruppen „Mitte" und „Nord". Dies kann ein Beleg für die These sein, daß die ländlichen Regionen Süddeutschlands, und hier speziell Baden-Württembergs, einen besonders starken Anteil von innovationsorientierten mittelständischen Unternehmen aufweisen.

Die aufgeführten Erklärungsansätze und Befunde lassen sich vor dem Hintergrund der Theorie des Lebenszyklus der Produkte und Produktionstechniken neu deuten. Sie geht davon aus, daß in Regionen mit zurückgehender Beschäftigung innerhalb der einzelnen Branchen — auch solchen mit gesamtwirtschaftlich eher günstiger Entwicklung — die Produktion von alten, reifen Gütern dominiert, während in Regionen mit günstigerer Beschäftigungsentwicklung viele Produkte und Produktionsprozesse erst am Anfang oder auf dem Höhepunkt ihrer Entwicklung stehen. In engem Zusammenhang damit steht die Beobachtung, daß in Regionen mit Beschäftigungswachstum der Personalanteil für hochqualifizierte, produktionsorientierte Dienstleistungen, die für technische und organisatorische Innovationen sorgen, deutlich höher ist als in stagnierenden und schrumpfenden Regionen. Dort dominieren auch außerhalb der Montanreviere traditionelle Industrien, die dem Wettbewerbsdruck und der Nachfrageschwäche auf Massengütermärkten nur durch Produktivitätsfortschritte begegnen können, die vielfach zu negativen Beschäftigungseffekten führen. Gleichzeitig leidet der tertiäre Sektor dort unter mangelnder Nachfrage nach produktions- und haushaltsorientierten Dienstleistungen.

Außerökonomische Faktoren wie der Freizeitwert oder die landschaftliche bzw. kulturelle Attraktivität von Stadtregionen zählen in der Ursachendiskussion gewöhnlich zu den „weichen" Standortfaktoren (wie Image, Kolorit, Milieu u. ä.), die sich nur ungenügend konkretisieren und messen lassen. Dennoch werden zur Erklärung der Nord-Süd-Kontraste landeskundliche und insbesondere „stammesgeschichtliche" Aspekte für bestimmte regionalspezifische Verhaltensweisen und Präferenzen häufig herangezogen.

Die starken Wechselwirkungen zwischen bestimmten regionalspezifischen Verhaltensformen und der Art des Übergangs von der landwirtschaftlichen zur industriellen Produktionsweise sind seit langem bekannt. Am deutlichsten nachvollziehbar sind die Zusammenhänge zwischen natürlichen Voraussetzungen der Agrarproduktion (Topographie, Klima, Bonität), Betriebsgrößenstruktur, landwirtschaftlichem Erbrecht, Formen des vorindustriellen und industriellen Nebenerwerbs und industriell-gewerblichen Unternehmens-, Betriebs- sowie Siedlungsstrukturen.

Mit dieser Wechselwirkungskette läßt sich beispielsweise die besondere Form und räumliche Organisation der württembergischen Gewerbestruktur mit vielen spezialisierten Produktionsbetrieben an mittleren und kleinen Standorten erklären, die als Folge der unternehmerischen Ausschöpfung des landwirtschaftlichen Nebenerwerbspotentials zu Beginn und während des Ausbaus der Industrialisierung gesehen werden kann. Die Arbeitsplätze bewegten sich damals zu den potentiellen Arbeitnehmern in den ländlichen Regionen und begünstigten eine spezifisch kleinstädtische Siedlungsstruktur. Natürlich spielten dabei auch außerbetriebliche Faktoren wie etwa die schon im vergangenen Jahrhundert intensiv betriebene staatliche und private Gewerbeförderungspolitik sowie die Einstellung der Bevölkerung zur Erwerbsarbeit eine wichtige Rolle.

Die Wechselwirkungen zwischen der teilräumlichen Entwicklung der Arbeitsmarkt- und Produktionsbedingungen und regionalspezifischen Verhaltensweisen erweisen sich z. T. auch losgelöst von ihren ursprünglichen materiellen Bestimmungsfaktoren als langfristig wirksam und möglicherweise mitbestimmend für die Entstehung regionaler Disparitäten. Die objektive wirtschaftliche Situation der Mehrheit der Bevölkerung in den norddeutschen Agglomerationen unterscheidet sich weit weniger von der des Südens als die subjektiv empfundene. Zwar gibt es bei Umfragen nach der wahrgenommenen wirtschaftlichen Lage in allen Regionen das Phänomen, daß die Befragten systematisch die allgemeine Situation ungünstiger einschätzen als ihre eigene. Diese Lücke ist jedoch im Norden weitaus größer als im Süden. Damit korrespondiert ein weiterer Umfragebefund. Danach ist die Auffassung, durch den Einsatz neuer Produktionstechnologien Nachteile zu erleiden, bei norddeutschen Arbeitnehmern weitaus größer als bei süddeutschen. Gleichzeitig zeigen regionaldifferenzierte Untersuchungen des Einsatzes neuer Technologien, daß deren Nutzungspotential im Norden derzeit weniger ausgeschöpft wird als im Süden.

2.3 Elemente regionaler Wettbewerbsfähigkeit

2.3.1 Meßprobleme regionaler Wettbewerbsfähigkeit

Die Frage, wie wettbewerbsfähig die Regionen der Bundesrepublik Deutschland sind, wird nicht erst seit Beginn der Diskussion um die Konsequenzen der Vollendung des europäischen Binnenmarktes gestellt. In diesem Zusammenhang ist von besonderem Interesse, welche Anforderungen auf die regionalen Standorte zukommen und ob sie sich in einem immer schärferen Wettbewerb behaupten und den Strukturwandel bewältigen können.

Allerdings bereitet es einige Schwierigkeiten, einen Begriff wie „Regionale Wettbewerbsfähigkeit" zu operationalisieren und empirisch zu erfassen. Für die Auswahl von Indikatoren, die für ein zutreffendes Bild der regionalen Wettbewerbsfähigkeit heranzuziehen sind, ist im Rahmen dieses Berichtes nur ein pragmatisches Vorgehen möglich, das sich an den bisher diskutierten Hypothesen und Argumen-

ten zum Strukturwandel und zu den Nord-Süd-Kontrasten orientiert. Beschreibungen und Erklärungsversuche regionaler Entwicklungsdisparitäten setzen — wie erläutert — meist an der Branchen- und Betriebsgrößenstruktur, an Produktivität, Lohnkosten, Erwerbsverhalten, Infrastrukturausstattung oder allgemeiner Attraktivität der Regionen (Image, Freizeitwert) an. Darüber hinaus ist aber auch die Bedeutung hochqualifizierter produktionsorientierter Dienstleistungen vor allem im Bereich von Forschung und Entwicklung einzubeziehen.

Geprüft und ausgewählt wurden diejenigen Indikatoren aus dem System der Laufenden Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, die sich bei den vergleichenden Auswertungen zu den Erscheinungsformen und Hintergründen der Nord-Süd-Kontraste als besonders bedeutsam und gleichzeitig im notwendigen Maße voneinander unabhängig erwiesen haben.

Die beiden ersten Kriterienbereiche — Wirtschaftskraft und Beschäftigung — sprechen den regionalen Entwicklungsstand und die regionale Entwicklungsdynamik in der allgemein üblichen Form an. Auf Unterscheidungen nach Wachstums- bzw. Schrumpfungsbranchen im Produzierenden Gewerbe wird verzichtet, da sich dieses Konzept als empirisch nicht tragfähig erwiesen hat. Im Dienstleistungsbereich werden Banken, Versicherungen und sonstige Dienstleistungen als Wachstumsbranchen herausgestellt, weil ihre Entwicklungsdynamik die Standortattraktivität der großen Agglomerationen für Investoren im europäischen und internationalen Kontext sehr gut abbildet. Die übrigen branchenstrukturellen Differenzierungen zwischen den Regionen werden nicht unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit, sondern unter dem Aspekt der auf die Regionen zukommende Anpassungslast untersucht.

Export- und Forschungsaktivitäten der Wirtschaft sind zentrale Kriterien der nationalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Der Einsatz von Forschungspersonal in der Wirtschaft hat sich als eines der wenigen Kriterien erwiesen, die einen erkennbaren Erklärungsbeitrag zur Differenzierung der regionalen Beschäftigungsentwicklung leisten. Die verfügbaren Daten erlauben nur eine relativ unscharfe Abbildung der tatsächlichen regionalen Wettbewerbsvorteile bzw. -nachteile im Export- und Forschungsbereich, da eine Einstufung nach unterschiedlichen Qualitätsniveaus der Aktivitäten in beiden Bereichen z. Z. nicht möglich ist. Auch der naheliegende Rückschluß vom reinen Personaleinsatz für Forschung in der Wirtschaft auf die regionalen Innovationspotentiale ist problematisch.

Übersicht 2.1

Regionalindikatoren zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit

Kriterium	Indikator	Mittelwert	Minimum	Maximum
Wirtschaftskraft	Bruttowertschöpfung (BWS) in DM je Einwohner 1984	24 843	16 527	44 532
Wachstum	Veränderung der Bruttowertschöpfung (BWS) 1984 gegenüber 1980 in v. H.	*20,06*	*4,63*	*40,57*
Beschäftigungsentwicklung insgesamt	Veränderung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1987 gegenüber 1983 in v. H	*4,50*	*− 4,04*	*11,57*
Beschäftigungsentwicklung Banken und Versicherungen	Veränderung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Branchen Banken und Versicherungen sowie sonstige Dienstleistungen 1987 gegenüber 1983 in v. H.	*11,90*	*3,35*	*21,84*
Forschungspersonal in der Wirtschaft	Forschungs- und Entwicklungspersonal je 1 000 Beschäftigte in der Wirtschaft 1985	8,41	0,25	34,20
Exportanteil	Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz der Industrie 1986 in v. H.	*27,35*	*8,29*	*85,78*
Exportentwicklung	Veränderung des Auslandsumsatzes in der Industrie 1986 gegenüber 1982 in v. H.	*29,19*	*−24,72*	*112,50*
Lohn- und Gehaltsniveau in der Industrie	Lohn- und Gehaltssumme der Beschäftigten des produzierenden Gewerbes in DM je Arbeitnehmer 1987	3 703	2 843	4 865
Betriebsgröße	Durchschnittliche Beschäftigungszahl der Betriebe des produzierenden Gewerbes 1987	155,00	78,67	336,51
Industriealter	Anteil der Erwerbspersonen, der 1982 von Industriearbeit lebt	32,49	18,00	49,00

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung; Industriealter nach Peschel, K.; Bröcker, J.: Die Arbeitsmarktentwicklung in den Raumordnungsregionen der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1970 und 1984. – Hannover 1989. = Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Lohn- und Gehaltsniveau sowie Betriebsgrößenstruktur und industrielles Alter sind keine eindeutigen Indikatoren der regionalen Wettbewerbsfähigkeit. Einerseits zeigen hohe Arbeitseinkommen eine hohe regionale Produktivität, Qualifikation und Kaufkraft an, andererseits stehen sie für hohe Lohnkosten. Dies kann jedoch nicht automatisch als Standortnachteil gegenüber Regionen bzw. Ländern mit niedrigerem Arbeitseinkommen gewertet werden. Großbetriebliche Strukturen und hohes industrielles Alter erfassen den Reifegrad der regionalen Industriestruktur, der einerseits Voraussetzung für überdurchschnittliche Wirtschaftskraft und ausgebaute wirtschaftsnahe Infrastruktur ist, andererseits aber in vielen Fällen ein Zeichen beginnenden Niedergangs aufgrund von Anpassungsschwierigkeiten an den Strukturwandel bedeutet.

Indikatoren der Arbeitsmarktsituation werden nicht in die Analyse einbezogen, da die in ihnen enthaltene regionale Differenzierung der Nachfrage nach Arbeitsplätzen in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der regionalen Wettbewerbsfähigkeit steht. Viele ländliche Regionen mit Wirtschaftswachstum haben gleichzeitig hohe Arbeitslosenquoten, weil die Arbeitsplatznachfrage der geburtenstarken Jahrgänge vom Beschäftigungswachstum nicht ausgeglichen wird.

Eine Einbeziehung sogenannter „weicher" Standortfaktoren wie z. B. Freizeit- und Kulturangebot unterbleibt, weil keine umsetzbaren Meßkonzepte und Daten vorliegen. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, daß die Bedeutung dieser Faktoren für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Standorte in der Bundesrepublik Deutschland zunimmt.

2.3.2 Regionalwirtschaftliche Profile

Die ausgewählten zehn Indikatoren zur Messung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit lassen sich in zwei Gruppen unterteilen, von denen die eine eher den Entwicklungsstand der Regionen repräsentiert, während die andere hauptsächlich Merkmale der regionalen Entwicklungsdynamik beschreibt. Der Aspekt Entwicklungsstand ist durch die Indikatoren Lohn- und Gehaltssumme, Betriebsgröße, Wirtschaftskraft, industrieller Alters- und Exportanteil bestimmt. Die Entwicklungsdynamik wird durch die Indikatoren Beschäftigungsentwicklung, Wirtschaftswachstum, Forschungseinsatz in der Wirtschaft, tertiäres Wachstum und Exportentwicklung erfaßt.

Aus den Indikatoren der regionalen Wettbewerbsfähigkeit lassen sich regionalwirtschaftliche Profile verschiedener Regionen bzw. Regionstypen ableiten, indem die regionalen Indikatorenausprägungen mit den Bundeswerten verglichen und graphisch als negative bzw. positive Abweichungen vom jeweiligen Bundesdurchschnitt veranschaulicht werden.

Die Indikatoren sind so angeordnet, daß die obere Hälfte des Profils den Aspekt des regionalen Entwicklungsstandes verdeutlicht, während die untere Hälfte die Indikatorengruppe zur Entwicklungsdynamik darstellt.

Auf der Ebene siedlungsstruktureller Gebietstypen zeigen hauptsächlich die Kernstädte in Regionen mit großen Verdichtungsräumen deutliche Abweichungen vom regionalwirtschaftlichen Profil des Bundes, da ihr Entwicklungsstand wesentlich höher, ihre Entwicklungsdynamik dagegen in einigen Kriterien merklich niedriger als im Bundesdurchschnitt ist. Eine Ausnahme bildet der starke Einsatz von Forschungspersonal in der Wirtschaft. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Entwicklung in den Kernstädten von einem wesentlich höheren Stand ausgeht.

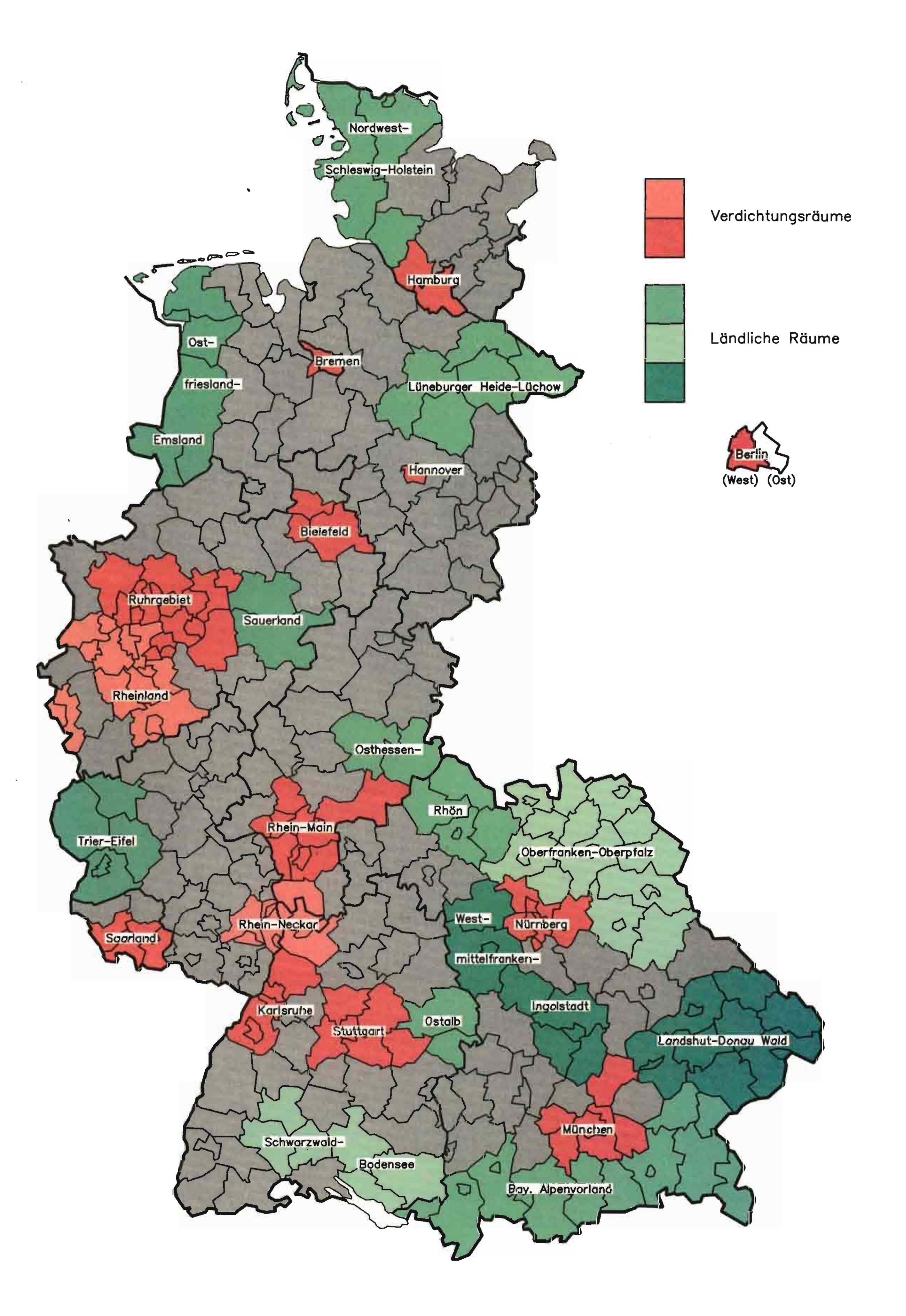
Im hochverdichteten Umland dieser Kernstädte sind wenig Besonderheiten festzustellen, sieht man von der Dynamik des tertiären Bereichs ab, die ein Resultat von Suburbanisierungsprozessen ist. Im ländlichen Umland der großen Agglomerationen weicht nur die Beschäftigungsentwicklung insgesamt und im tertiären Bereich positiv von den Bundeswerten ab. Dagegen sind Wirtschaftskraft, Forschungseinsatz und Exportentwicklung negativ ausgeprägt. Dies könnte ein Hinweis auf die Konsequenzen der vorherrschenden Arbeitsteilung zwischen den Kernstädten und dem Umland der großen Verdichtungsräume sein.

Die Kernstädte in Regionen mit Verdichtungsansätzen haben ein ähnliches Profil wie die großen Verdichtungszentren, jedoch mit dem Unterschied, daß sie eine jüngere Industriestruktur und eine wesentlich stärkere Exportentwicklung aufweisen als diese, d. h. die mittleren und kleinen Großstädte sind hinsichtlich ihrer Arbeitsplatzstruktur im Durchschnitt moderner und dynamischer als die großen Metropolen.

Sehr ähnliche Profile als Regionstypen haben das ländliche Umland in Regionen mit Verdichtungsansätzen und die sonstigen ländlich geprägten Regionen. Beide weichen sowohl nach dem Entwicklungsstand als auch nach der Entwicklungsdynamik negativ vom Bundesdurchschnitt ab. Eine Ausnahme bildet die leicht günstigere Beschäftigungsentwicklung. Allerdings zeigt eine Aufschlüsselung des ländlichen Raumes in zwölf Regionsgruppen, daß die regionalwirtschaftlichen Profile der Wettbewerbsfähigkeit weit auseinanderklaffen. Vergleichsmaßstab ist hier nicht der Bundesdurchschnitt, sondern der Durchschnittswert des ländlichen Raumes insgesamt. Dadurch soll deutlich werden, wie wettbewerbsfähig die Regionsgruppen in Konkurrenz untereinander sind.

Eindeutig negative Profile weisen nur die drei norddeutschen Regionsgruppen sowie die Eifel auf. Bei den meisten anderen Teilen des ländlichen Raumes sind die Profile eher gemischt strukturiert, d. h. einer Reihe von Vorteilen bzw. günstigen Entwicklungen stehen Rückstände und Wachtumsschwächen gegenüber. Die süddeutschen Regionen Ostalb, Westmittelfranken-Ingolstadt und Schwarzwald-Bodensee haben ganz überwiegend positive Wettbewerbsprofile. Dabei fällt auf, daß sich im Süden insbesondere die dynamischen Aspekte günstig darstellen, während in den drei nördlichen Regionen gerade die Entwicklungsindikatoren weit hinter dem Bundesdurchschnitt zurückbleiben.

Karte 2.2
Raumabgrenzung für ausgewählte regionalwirtschaftliche Profile



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Kreise

Abbildung 2.8

Regionalwirtschaftliche Profile der siedlungsstrukturellen Gebietstypen

Abweichungen vom Bundesdurchschnitt -/+,
Indikatorwert, Indikatorname

Kernstädte in Regionen mit grossen Verdichtungsräumen

Wert	Einheit	Indikator
4670	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
248	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989
43039	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
42.7	%	Industriealter 1882
31.4	%	Exportanteil 1988
2.6	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
23.1	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
22	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
5.3	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
7.6	%	Entwicklung Export 1984-1988

Hochverdichtetes Umland in Regionen mit grossen Verdichtungsräumen

Wert	Einheit	Indikator
4277	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
164	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989
24798	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
38.9	%	Industriealter 1882
31.7	%	Exportanteil 1988
5.8	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
23.5	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
14	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
11.1	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
34.1	%	Entwicklung Export 1984-1988

Ländliches Umland in Regionen mit grossen Verdichtungsräumen

Wert	Einheit	Indikator
3879	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
119	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989
20952	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
35.0	%	Industriealter 1882
23.7	%	Exportanteil 1988
6.4	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
20.9	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
7	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
9.7	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
24.0	%	Entwicklung Export 1984-1988

Kernstädte in Regionen mit Verdichtungsansätzen

Wert	Einheit	Indikator
4275	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
222	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989
41102	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
29.6	%	Industriealter 1882
37.6	%	Exportanteil 1988
4.1	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
23.1	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
16	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
5.3	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
22.3	%	Entwicklung Export 1984-1988

Ländliches Umland in Regionen mit Verdichtungsansätzen

Wert	Einheit	Indikator
3914	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
124	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989
22972	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
30.2	%	Industriealter 1882
27.6	%	Exportanteil 1988
5.2	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
22.0	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
12	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
8.1	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
22.0	%	Entwicklung Export 1984-1988

Ländlich geprägte Regionen

Wert	Einheit	Indikator
3762	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
128	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989
24745	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
25.8	%	Industriealter 1882
27.2	%	Exportanteil 1988
5.1	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
22.3	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
9	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
7.5	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
25.2	%	Entwicklung Export 1984-1988

Stand: 3.5.1990

Abbildung 2.9

Regionalwirtschaftliche Profile der ländlichen Räume

Abweichungen vom jeweiligen Durchschnitt -/+ (12 Regionen), Indikatorwert, Indikatorname

Nordwest-Schleswig-Holstein

Wert	Einheit	Indikator
3674	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
91	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989
25379	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
24.0	%	Industriealter 1882
23.2	%	Exportanteil 1988
3.1	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
17.0	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
2	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
6.5	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
4.8	%	Entwicklung Export 1984-1988

Ostfriesland-Emsland

Wert	Einheit	Indikator
3841	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
142	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989
22061	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
21.0	%	Industriealter 1882
24.5	%	Exportanteil 1988
4.7	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
19.2	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
3	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
8.2	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
13.2	%	Entwicklung Export 1984-1988

Lüneburger Heide-Lüchow

Wert	Einheit	Indikator
3616	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
106	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989
23541	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
20.9	%	Industriealter 1882
18.7	%	Exportanteil 1988
2.6	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
18.4	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
7	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
4.5	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
33.8	%	Entwicklung Export 1984-1988

Sauerland

Wert	Einheit	Indikator
3728	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
127	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989
23972	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
39.0	%	Industriealter 1882
21.4	%	Exportanteil 1988
5.4	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
20.1	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
13	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
6.0	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
35.2	%	Entwicklung Export 1984-1988

Trier-Eifel

Wert	Einheit	Indikator
3562	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
97	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989
22610	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
24.0	%	Industriealter 1882
20.6	%	Exportanteil 1988
3.6	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
17.7	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
3	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
4.4	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
32.4	%	Entwicklung Export 1984-1988

Osthessen-Rhoen

Wert	Einheit	Indikator
3467	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
153	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989
23235	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
24.8	%	Industriealter 1882
25.6	%	Exportanteil 1988
5.4	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
24.0	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
15	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
8.8	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
21.3	%	Entwicklung Export 1984-1988

Stand: 3.5.1990

Abbildung 2.9

Regionalwirtschaftliche Profile der ländlichen Räume

Abweichungen vom jeweiligen Durchschnitt -/+ (12 Regionen), Indikatorwert, Indikatorname

Oberfranken-Oberpfalz

Indikator	Einheit	Wert
Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989	DM	3177
Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989	Besch.	123
Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986	DM	24895
Industriealter 1882	%	30.8
Exportanteil 1988	%	24.3
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88	%	4.3
Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86	%	27.3
Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985	Besch.	4
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88	%	7.8
Entwicklung Export 1984-1988	%	21.4

Ostalb

Indikator	Einheit	Wert
Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989	DM	4362
Durchschnittliche Betriebsgrosse 6/1989	Besch.	190
Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986	DM	26969
Industriealter 1882	%	39.0
Exportanteil 1988	%	30.0
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88	%	4.8
Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86	%	22.9
Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985	Besch.	16
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88	%	5.3
Entwicklung Export 1984-1988	%	17.2

Westmittelfranken-Ingolstadt

Indikator	Einheit	Wert
Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989	DM	3513
Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989	Besch.	142
Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986	DM	25771
Industriealter 1882	%	21.0
Exportanteil 1988	%	28.7
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88	%	6.5
Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86	%	23.5
Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985	Besch.	14
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88	%	9.2
Entwicklung Export 1984-1988	%	40.5

Landshut-Donau Wald

Indikator	Einheit	Wert
Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989	DM	3528
Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989	Besch.	126
Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986	DM	23927
Industriealter 1882	%	18.0
Exportanteil 1988	%	21.6
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88	%	6.8
Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86	%	23.5
Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985	Besch.	4
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88	%	9.8
Entwicklung Export 1984-1988	%	27.6

Bay. Alpenvorland

Indikator	Einheit	Wert
Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989	DM	3920
Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989	Besch.	116
Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986	DM	25181
Industriealter 1882	%	24.0
Exportanteil 1988	%	34.8
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88	%	5.5
Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86	%	22.0
Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985	Besch.	8
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88	%	7.7
Entwicklung Export 1984-1988	%	20.1

Schwarzwald-Bodensee

Indikator	Einheit	Wert
Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989	DM	4727
Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989	Besch.	132
Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986	DM	27831
Industriealter 1882	%	28.7
Exportanteil 1988	%	32.6
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88	%	5.9
Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86	%	23.5
Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985	Besch.	18
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88	%	7.9
Entwicklung Export 1984-1988	%	35.6

Stand: 3.5.1990

Abbildung 2.10 **Regionalwirtschaftliche Profile der Verdichtungsräume**

Abweichungen vom jeweiligen Durchschnitt -/+ (14 Regionen),
Indikatorwert, Indikatorname

Berlin

Wert	Einheit	Indikator
3841	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
154	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989
32545	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
49.0	%	Industriealter 1882
11.3	%	Exportanteil 1988
3.0	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
22.0	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
10	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
4.7	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
-8.1	%	Entwicklung Export 1984-1988

Hamburg

Wert	Einheit	Indikator
4828	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
161	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgrosse 6/1989
44436	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
46.2	%	Industriealter 1882
14.8	%	Exportanteil 1988
1.7	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
23.2	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
12	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
3.6	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
-1.4	%	Entwicklung Export 1984-1988

Bremen

Wert	Einheit	Indikator
4177	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
244	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989
38993	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
41.6	%	Industriealter 1882
36.2	%	Exportanteil 1988
2.4	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
21.7	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
17	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
2.1	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
27.6	%	Entwicklung Export 1984-1988

Hannover

Wert	Einheit	Indikator
4259	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
276	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989
52905	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
34.5	%	Industriealter 1882
34.9	%	Exportanteil 1988
3.2	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
22.4	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
7	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
3.8	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
11.2	%	Entwicklung Export 1984-1988

Bielefeld

Wert	Einheit	Indikator
3859	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
132	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989
26637	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
34.5	%	Industriealter 1882
23.7	%	Exportanteil 1988
5.4	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
19.3	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
7	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
6.4	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
39.6	%	Entwicklung Export 1984-1988

Ruhrgebiet

Wert	Einheit	Indikator
3026	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
201	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989
28019	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
45.9	%	Industriealter 1882
27.0	%	Exportanteil 1988
1.5	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
16.8	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
10	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
5.4	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
6.0	%	Entwicklung Export 1984-1988

Rheinland

Wert	Einheit	Indikator
4618	DM	Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989
216	Besch.	Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989
32745	DM	Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986
44.5	%	Industriealter 1882
35.9	%	Exportanteil 1988
4.0	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88
22.7	%	Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86
16	Besch.	Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985
7.3	%	Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88
11.4	%	Entwicklung Export 1984-1988

Stand: 3.5.1990

Abweichungen vom jeweiligen Durchschnitt -/+ (14 Regionen), Indikatorwert, Indikatorname

Saarland

Indikator	Einheit	Wert
Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989	DM	4122
Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989	Besch.	229
Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986	DM	29693
Industriealter 1882	%	49.0
Exportanteil 1988	%	33.5
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88	%	0.2
Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86	%	22.9
Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985	Besch.	3
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88	%	4.6
Entwicklung Export 1984-1988	%	12.0

Rhein-Main

Indikator	Einheit	Wert
Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989	DM	5247
Durchschnittliche Betriebsgrosse 6/1989	Besch.	224
Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986	DM	44394
Industriealter 1882	%	41.3
Exportanteil 1988	%	30.1
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88	%	5.5
Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86	%	27.3
Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985	Besch.	27
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88	%	9.6
Entwicklung Export 1984-1988	%	18.9

Rhein-Neckar

Indikator	Einheit	Wert
Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989	DM	4733
Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989	Besch.	228
Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986	DM	31787
Industriealter 1882	%	35.9
Exportanteil 1988	%	43.3
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88	%	4.0
Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86	%	22.1
Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985	Besch.	32
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88	%	7.4
Entwicklung Export 1984-1988	%	15.0

Karlsruhe

Indikator	Einheit	Wert
Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989	DM	4368
Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989	Besch.	167
Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986	DM	33767
Industriealter 1882	%	29.5
Exportanteil 1988	%	24.5
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88	%	4.8
Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86	%	28.0
Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985	Besch.	14
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88	%	7.6
Entwicklung Export 1984-1988	%	22.5

Stuttgart

Indikator	Einheit	Wert
Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989	DM	4965
Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989	Besch.	213
Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986	DM	38475
Industriealter 1882	%	34.5
Exportanteil 1988	%	36.7
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88	%	5.7
Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86	%	25.3
Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985	Besch.	29
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88	%	8.8
Entwicklung Export 1984-1988	%	27.7

Nürnberg

Indikator	Einheit	Wert
Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989	DM	4121
Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989	Besch.	230
Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986	DM	37107
Industriealter 1882	%	39.0
Exportanteil 1988	%	38.0
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88	%	4.0
Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86	%	27.6
Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985	Besch.	34
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88	%	8.4
Entwicklung Export 1984-1988	%	13.4

München

Indikator	Einheit	Wert
Lohn- u. Gehaltsumme je Besch. i. d. Ind. 6/1989	DM	4898
Durchschnittliche Betriebsgroesse 6/1989	Besch.	228
Bruttowertschoepfung je Einwohner 1986	DM	44062
Industriealter 1882	%	24.0
Exportanteil 1988	%	45.2
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte 1984-88	%	5.7
Veränderung Bruttowertschoepfung je Einw. 1982-86	%	23.7
Forschungspersonal je 1000 Besch. i.d. Wirtschaft 1985	Besch.	43
Veränderung soz.pfl. Beschäftigte III. Sektor 1984-88	%	9.1
Entwicklung Export 1984-1988	%	31.6

Stand: 3.5.1990

Insgesamt stellt sich der ländliche Raum im Hinblick auf seine Wettbewerbsfähigkeit gemessen an den hier ausgewählten Indikatoren als verhältnismäßig inhomogener Regionstyp dar, wobei ein deutliches, wenn auch nicht durchgängiges Süd-Nord-Gefälle zu beobachten ist. Dies bedeutet, daß auch Maßnahmen, die auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ländlicher Regionen abzielen, nicht generell formuliert werden können, sondern an den spezifischen regionalen Defiziten anzusetzen haben.

Es ist davon auszugehen, daß der ländliche Raum zunächst danach unterschieden werden muß, wie nahe und intensiv seine Regionen mit den Verdichtungskernen verflochten sind. Der Typ der ländlich-peripheren Regionen ist unter wirtschaftsstrukturellen Gesichtspunkten weiter zu differenzieren. Hier stehen den traditionellen ländlichen Regionen mit einem Mangel an außerlandwirtschaftlichen Erwerbsgelegenheiten (Beispiele: Schleswig, Eifel) schon immer ländlich geprägte Regionen gegenüber, die einen frühindustrialisierten Hintergrund haben (Beispiel: Oberfranken-Ost). Inzwischen treten als neuer Entwicklungstyp beschäftigungsdynamische ländliche Regionen in Süddeutschland — aber auch in einigen norddeutschen Landesteilen — hinzu, die auch ausgesprochene Hochtechnologieballungen in ländlicher Umgebung wie etwa im Bodenseeraum umfassen.

Die stärkste Ausdifferenzierung der regionalwirtschaftlichen Profile zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit weisen die Verdichtungsräume im Vergleich untereinander auf. Gemessen am Durchschnitt ihrer Gruppe weichen einzelne Verdichtungsräume bei Indikatoren des Entwicklungsstandes ebenso wie bei Indikatoren der Entwicklungsdynamik um bis zu 100 v. H. positiv bzw. negativ ab. Ein gewisser Nord-Süd-Kontrast ist nicht zu übersehen. Es wird jedoch auch deutlich, daß die jeweiligen Problemstellungen und Defizite sehr spezifisch ausgeprägt sind und jedem Verdichtungsraum sein eigenes Regionalprofil verleihen. Keine Region hat ausschließlich positive oder negative Aspekte.

Das Ruhrgebiet als Prototyp des altindustrialisierten Verdichtungsraumes weicht zwar in neun von zehn Indikatoren negativ vom Durchschnitt der Verdichtungsräume ab, jedoch sind diese Abweichungen vergleichsweise klein, gemessen an den heftigen negativen wie positiven Ausschlägen bei anderen Regionen. Als eine Art Bezugsregion könnte das Rheinland mit den Wirtschaftsräumen Köln/Bonn und Düsseldorf angesehen werden. Es repräsentiert den Normalfall der Wettbewerbsfähigkeit bundesdeutscher Verdichtungsregionen. Besonders positiv stechen Stuttgart und München hervor, die hauptsächlich in der Entwicklungsdynamik die übrigen Verdichtungsräume weit übertreffen.

Insgesamt überwiegt bei den Verdichtungsräumen die Abweichung der dynamischen Indikatoren, was auf eine weitere Ausdifferenzierung und Spezialisierung, möglicherweise aber auch auf eine weitere Auseinanderentwicklung hinweist. Dagegen sind die Unterschiede bei den Indikatoren des Entwicklungsstandes sehr viel weniger ausgeprägt.

Somit ergibt die hier dargestellte analytische Betrachtung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit bundesdeutscher Regionen ein differenziertes Bild mit unterschiedlichen strukturpolitischen Perspektiven für die 90er Jahre. Zwar sind positive Tendenzen im Süden der Bundesrepublik konzentriert; es wäre aber falsch, die Interpretation der Analyseergebnisse auf die Bestätigung eines einfachen Nord-Süd-Kontrastes zu reduzieren. Dieser Kontrast spielt sich auf zwei sehr verschiedenen Ebenen, einmal zwischen ländlichen Regionen, zum anderen zwischen Verdichtungsräumen, ab. Außerdem gibt es in Bayern und Baden-Württemberg auch Regionen ohne diese günstige Entwicklung, ebenso wie nördlich der Main-Linie einige Regionen günstige Entwicklungstendenzen aufweisen. Für die detaillierte Beurteilung der zukünftigen Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen werden selbstverständlich weitaus mehr Detailinformationen und Vor-Ort-Kenntnisse benötigt, als hier einbezogen werden konnten.

2.4 Regionale Anpassungslast und Anpassungsfähigkeit im europäischen Binnenmarkt

2.4.1 Ausgangssituation

Im europäischen Binnenmarkt soll sich der Verkehr von Personen, Gütern und Dienstleistungen frei und ohne Wettbewerbsverzerrungen vollziehen. Die weitere Integration der Märkte ist ein selbstauferlegter Anpassungsprozeß. Gleichzeitig ist der Übergang zum einheitlichen Binnenmarkt kein vorprogrammierter Weg des Erfolges, sondern bedarf der fortlaufenden Anstöße und Aktivitäten. Es ist deshalb notwendig, daß wirtschafts- und strukturpolitische Maßnahmen ergriffen werden, um die durch den großen europäischen Markt entstehenden Vorteile voll ausschöpfen zu können.

Insgesamt sind positive wirtschaftliche Wirkungen des Binnenmarktes überwiegend auf Angebotseffekte zurückzuführen. Es entsteht ein zusätzlicher Wettbewerbsdruck, der jedoch nicht nur zwischen Unternehmen, sondern auch zwischen Regionen ausgetragen wird. Aus regionaler Sicht verschärft der Binnenmarkt nicht nur den Wettbewerb, sondern ändert auch dessen Qualität. So wird beispielsweise Frankfurt a. M. als Finanzzentrum nicht mehr vorrangig mit Düsseldorf, sondern mit London, Paris oder Madrid konkurrieren. Stuttgart als Produktionsstandort wird nicht mehr alleine mit München oder Köln, sondern mit Barcelona oder Toulouse in Wettbewerb treten.

Zum einen wird die Bundesrepublik Deutschland insgesamt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu den Integrationsgewinnern auf den Gütermärkten gehören. Zum anderen müssen die Regionen generell ihre komparativen Vorteile systematisch ausbauen, um sich in dem verstärkten Wettbewerb der Regionen untereinander behaupten zu können. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie anpassungsfähig die Regionen der Bundesrepublik Deutschland sind, welche Anpassungslasten im einzelnen bewältigt werden müssen und welche Faktoren letztend-

lich die Anpassungsfähigkeit von regionalen Wirtschaftsstrukturen bestimmen.

2.4.2 Europäischer Binnenmarkt

Die derzeitige Diskussion erweckt oftmals den Eindruck, daß der europäische Binnenmarkt erst im Jahr 1993 errichtet wird. Tatsächlich ist der Binnenmarkt ein kontinuierlicher Prozeß. Die Staaten der Europäischen Gemeinschaft befinden sich derzeit inmitten einer weiteren Welle der Europäisierung bzw. Internationalisierung ihres jeweiligen Wirtschaftsraums. Eine deutlich wachsende Anzahl von Fusionen zwischen Unternehmen in Europa, Aufkäufe durch Drittländer (Unternehmen aus Japan oder den USA etc.) in Europa sowie verstärkte Unternehmenskooperationen zeigen dies deutlich. Vieles spricht dafür, daß der z.Z. zu beobachtende Wachstumsschub bereits eine vorweggenommene Wirkung des Binnenmarktes ist.

Durch die Integration werden Veränderungen und Anpassungen ausgelöst, vor allem in folgenden Bereichen:

— Die Vereinheitlichung technischer Normen erlaubt größere kostensenkende Serien und gleichzeitig eine Ausweitung von Märkten. Die entsprechenden Kostendegressionen erlauben Preissenkungen. Sie zwingen in den betroffenen Bereichen allerdings vielfach auch zum Abbau von Beschäftigung. Gleichzeitig treten aufgrund der Preissenkungen Realeinkommenssteigerungen ein, die wiederum Beschäftigungsausweitungen zur Folge haben. Eine Ausweitung der Kapazitäten erhöht die Nachfrage in den Investitionsgüterbereichen und setzt neue Einkommensbildungsprozesse in Gang.

— Die Liberalisierung der Finanzdienste erweitert das Angebot und verschärft den Wettbewerb. Dieser erzwingt Kosteneinsparungen. Die Vorteile werden privaten Haushalten und Unternehmen zugute kommen.

— Durch die Öffnung der Märkte im öffentlichen Auftragswesen wird die öffentliche Hand Güter und Leistungen möglicherweise günstiger einkaufen. Die Einsparungen würden dann den Bürgern in Form niedrigerer Kosten bzw. besserer oder ausgeweiteter Leistungen zugute kommen.

Neben diesen zentralen wirtschaftlichen Anpassungen entsteht eine Vielzahl von Detailwirkungen. So müssen sich Produzenten und Abnehmer auf neue Qualitätsstandards einstellen. Die Transportkosten werden aufgrund einfacherer Grenzformalitäten und einer Liberalisierung der Frachtmärkte sinken. Die zumindest auf mittlere Sicht zu erwartende Ausweitung der Beschäftigung kann durch eine die Expansion flankierende oder die Integration fördernde Politik verstärkt werden.

Bis zum 31. Mai 1989 konnten bereits 127 der im Binnenmarktprogramm aufgeführten Maßnahmen vom Rat endgültig beschlossen werden. Zusammen mit den gemeinsamen Standpunkten und den Teilentscheidungen sind dies mehr als 50 v.H. des im sog. „Weißbuch" festgelegten Programms.

Wenn die positiven wirtschaftlichen Effekte des Binnenmarktes überwiegend auf Angebotswirkungen zurückzuführen sind und der politische Vorgang der weiteren Integration zu einem veränderten unternehmerischen Handeln führt, so ist der Binnenmarkt mit bestimmten Erwartungen verbunden: Harmonisierungseffekte — etwa Abbau von Grenz- und Handelsschranken, Liberalisierung des Kapitalverkehrs, Harmonisierung des Steuersystems, EG-weites öffentliches Beschaffungswesen, Vereinheitlichung von Normen — führen zu autonomen Integrationswirkungen, die aufgrund allgemeiner Markteinschätzungen von Unternehmen zustandekommen.

Nach verschiedenen nationalen und internationalen Umfragen schätzt die Mehrzahl der befragten Unternehmen in Europa die Risiken des gemeinschaftlichen Binnenmarktes wesentlich geringer als die sich abzeichnenden Chancen. Dabei sind die größeren Unternehmen eher binnenmarktbewußt als die kleineren.

2.4.3 Regionale Anpassungslast

Der europäische Binnenmarkt führt zu vielschichtigen Anpassungserfordernissen auf regionaler Ebene, die unterschiedliche Branchen und Bereiche, ganz abgesehen von der autonomen Wirtschaftsentwicklung, besonders betreffen.

Aus räumlicher Sicht ist u.a. folgendes hervorzuheben:

— Die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens erleichtert es den Unternehmen, sich an Ausschreibungen aus anderen Mitgliedstaaten zu beteiligen. Insofern kann es zu Verschiebungen von nationalen und regionalen Angebots- und Nachfrageströmen kommen.

— Im Bereich der Finanzdienstleistungen ist grundsätzlich mit durch die Einrichtung des europäischen Binnenmarktes bewirkten zusätzlichen Wachstumseffekten zu rechnen; aber: das Wachstum wird stark auf bestimmte Standorte konzentriert sein, die im europäischen bzw. weltweiten Wettbewerb stehen. Was die Bundesrepublik Deutschland anbelangt, werden die durch den Binnenmarkt induzierten Wachstumseffekte im Bankenbereich die Region Frankfurt betreffen (insbesondere wenn es zu einer europäischen Zentralbank in Frankfurt kommt). Das heißt, im Bankenbereich werden die Wirkungen regional sehr selektiv sein. Beschäftigungseffekte aufgrund des Eindringens ausländischer Banken sind kaum zu erwarten, da die Eintrittskosten für den Aufbau eines Zweigstellennetzes in der Bundesrepublik wesentlich höher sind als der Nutzen.

— Im Bereich der Versicherungen sind dagegen räumlich breit streuende, aber nicht zu überschätzende positive Beschäftigungswirkungen zu erwarten. Wenn das nicht-tarifäre Handels-

hemmnis der Beschränkung deutscher Versicherungsmakler auf deutsche Versicherungen fällt, ist mit einem verstärkten Eindringen kostengünstiger ausländischer Anbieter — zum Beispiel: englische Lebensversicherungen — und entsprechenden zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten an den bestehenden Versicherungsplätzen in der Bundesrepublik zu rechnen.

— Im Bereich des Fahrzeugbaus ist im allgemeinen mit Wachstumseffekten durch den schrittweisen Abbau unterschiedlicher Normen zu rechnen. Zusätzlich werden PKWs der gehobenen Preisklasse und damit die entsprechenden Standorte (Stuttgart und München) vom Abbau der Luxussteuern in anderen Ländern profitieren. Aber auch hier gilt das bereits oben Gesagte: Wenn der europäische Binnenmarkt nicht zu einer Öffnung im Innen- und Außenverhältnis der EG führt, verpuffen die ausgelösten Wachstumsimpulse. Die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer Offenheit gegenüber Drittländern würde die negativen Folgen aus den Abschottungstendenzen in anderen Mitgliedstaaten mit zu tragen haben, indem bisher nationale Import- und Exportrestriktionen, die in den meisten anderen EG-Mitgliedstaaten üblich sind, auf ganz Europa ausgedehnt würden und damit die Bundesrepublik besonders stark negativ berühren würden.

— Dieser Punkt betrifft auch in besonderem Maße den Maschinenbau. Während es schon derzeit zu einer Ausweitung der Exporte kommt, sind zusätzlich innereuropäische Erleichterungen durch die Vereinheitlichung technischer Normen zu erwarten. Aufgrund der deutlich stärkeren Produktivitäts- und Beschäftigungsdynamik in diesem Sektor — vor allem in den vorwiegend süddeutschen Regionen — ist mit positiven Auswirkungen zu rechnen. Dies gilt jedoch nur, wenn gleichzeitig die Offenheit gegenüber Drittländern, d. h. Ländern außerhalb der EG, europaweit erhalten bleibt. Da dieser Bereich schon z. Z. mehr in Drittländer als in andere EG-Mitgliedstaaten exportiert, muß er ansonsten mit deutlichen Exportverringerungen rechnen, die aus Einführung nicht-tarifärer Handelshemmnisse durch Drittländer resultieren.

— Im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik ist abzusehen, daß insbesondere im süddeutschen Raum angesiedelte Unternehmen dieser Branche aufgrund ihrer führenden Stellung auf Spezialmärkten durch die Marktöffnung profitieren werden. Wegen ihres geringen Besatzes werden ländliche Regionen des Bundesgebietes kaum Entwicklungsimpulse erhalten. Insbesondere bei Herstellern herkömmlicher Telefonausstattung wird es aufgrund der Liberalisierung im öffentlichen Auftragswesen zu einer deutlichen Wettbewerbsverschärfung kommen. Betroffene Standorte sind diesbezüglich vor allem Berlin und München. Hochqualifizierte Mehrdienste in diesem Bereich, die insgesamt vom Binnenmarkt profitieren dürften, sind vorwiegend in den hochentwickelten Verdichtungsräumen vorzufinden.

Auch für diesen Sektor kommt es jedoch nur dann zu spürbaren positiven Integrationseffekten, wenn die Marktöffnung nicht wieder durch die Bildung neuer Anbieterkartelle auf europäischer Ebene unterlaufen wird.

— Ein im Vergleich zu den europäischen Nachbarn nicht so wettbewerbsstarker Sektor in der Bundesrepublik Deutschland ist beispielsweise das Nahrungs- und Genußmittelgewerbe. Im Bereich industrieller Nahrungsmittelproduktion kann es in gewissem Umfang zu Einbußen durch einen verstärkten Wettbewerb kommen.

Insgesamt ist abzusehen, daß das „Agro-Business" in der Bundesrepublik Deutschland vor Einbußen steht, wenn es sich nicht auf zukünftige Nischenmärkte umstellt. In diesem Fall müßte insbesondere der ländliche Raum mit Absatz- und Beschäftigungseinbußen rechnen.

Die Erfassung der regionalen Anpassungslast im einzelnen wirft schwerwiegende Probleme auf. Regionale Unterschiede im Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum lassen sich überwiegend nicht auf die Branchenzusammensetzung zurückführen. Es wirken offensichtlich örtliche Standortfaktoren, die nur z. T. politisch beeinflußbar sind. Eine direkte Verbindung zwischen der Branchenentwicklung und der regionalen Dynamik und Anpassungsfähigkeit läßt sich deshalb nicht herstellen.

Die langfristige Branchendynamik zeigt, daß sektorale und regionale Entwicklungen unterschiedlichen Einflüssen ausgesetzt sind. Generell gilt, daß hochdynamische Branchen im Süden stärker wachsen als ebendiese im Norden. Beispielsweise war die langfristige Beschäftigungsdynamik im Maschinenbau in Gebieten wie Würzburg, Regensburg oder Nordschwarzwald deutlich stärker ausgeprägt als zum Beispiel in Bochum, Wuppertal oder Braunschweig. Eine Ausnahme ist das Emsland, das als eine der wenigen nördlichen Regionen zur Gruppe der wachstumsstarken Gebiete im Bereich Maschinenbau gehört.

Dieses Phänomen macht sich in der Mehrzahl der Wirtschaftsbereiche bemerkbar und ist ein deutliches Indiz für das Bestehen von Standortfaktoren, die nicht auf sektorale Tendenzen zurückgeführt werden können. Mit Ausnahme der Grundstoffindustrie gibt es aus räumlicher Sicht keine eindeutigen Wachstums- oder Schrumpfungsbranchen.

Bezüglich der regionalen Branchendynamik muß letztendlich auf einen komplexen Indikator zurückgegriffen werden, nämlich den Gehalt höherwertiger Funktionen in der regionalen Wirtschaft bzw. dem Anteil des Forschungs- und Entwicklungspersonals. Dieser Indikator ist von ausschlaggebender Bedeutung für die regionale Beschäftigungsdynamik und kann auch als ein zentraler Faktor für die Anpassungsfähigkeit von Regionen betrachtet werden. Dazu hieß es bereits im Raumordnungsbericht 1986:

„Die dienstleistenden Tätigkeiten sowohl innerhalb des tertiären als auch innerhalb des sekundären Sek-

tors machen z.Z. in den Agglomerationskernen fast drei Viertel der Beschäftigten aus; in geringer verdichteten Gebieten liegt der Anteil nur etwas über 50 v.H. Insbesondere bei den höherwertigen produktionsorientierten Dienstleistungen (Forschung und Entwicklung, Beratung, EDV, Marketing, Werbung etc.) ist die Konzentration auf die Zentren der Verdichtungsräume sehr hoch. Von allen Beschäftigten mit Funktionen dieser Art waren 1983 mehr als die Hälfte in den großen Verdichtungsräumen tätig. Darüber hinaus gibt es ein großräumiges Gefälle in der Intensität von Produktionsdiensten. Vor allem die höherwertigen Funktionen sind in den süddeutschen Verdichtungsräumen, insbesondere in München, Stuttgart und dem Rhein-Main-Gebiet wesentlich stärker vertreten als in den nördlichen."

2.4.4 Regionale Anpassungsfähigkeit

Da die Entwicklung zum Binnenmarkt kein vorprogrammierter und konfliktfreier Prozeß ist, stellt sich die Frage, wie anpassungsfähig Regionen an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen sind. Im wesentlichen wird die Anpassungsfähigkeit der Regionen an die Integrationswirkungen des Binnenmarktes von ihrer heutigen und zukünftigen Wettbewerbsfähigkeit im europäischen und im internationalen Konkurrenzkampf abhängen.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland definiert in seinem Gutachten 1989 internationale Wettbewerbsfähigkeit als die Fähigkeit eines Landes, entscheidende wirtschaftspolitische Ziele, insbesondere Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung zu erreichen, ohne dabei auf außenwirtschaftliche Schwierigkeiten zu stoßen:

„Trotz des engen internationalen wirtschaftlichen Verbundes ist es jedem Land möglich, eine günstigere gesamtwirtschaftliche Entwicklung einzuschlagen als andere Länder. Ob dies gelingt, hängt wesentlich von der Wettbewerbskraft seiner Unternehmen ab. Das gilt auch für ein fortgeschrittenes Industrieland wie die Bundesrepublik, die mit ihren Hauptkonkurrenten (Vereinigte Staaten, Japan, Großbritannien, Frankreich und Italien) an der Spitze des technischen Fortschritts steht. Ein schnelleres Wachstum, als es im Durchschnitt dieser Länder erzielt wird, und eine günstigere Beschäftigungsentwicklung lassen sich verwirklichen, wenn die heimischen Unternehmen in der Innovationskonkurrenz auf den Weltmärkten gut abschneiden, in der Qualitätskonkurrenz mit Anbietern aus anderen Staaten Vorteile erringen und sich rascher als ihre ausländischen Konkurrenten an weltwirtschaftliche und technologische Strukturwandlungen anzupassen vermögen. Umgekehrt darf ein Zurückbleiben hinter dem Wachstum und der Beschäftigungsentwicklung der wichtigsten Konkurrenzländer als ein Hinweis — nicht als sicherer Beleg — auf eine nachlassende internationale Wettbewerbsfähigkeit gedeutet werden."

Zur Operationalisierung dieser Definition von Wettbewerbsfähigkeit verwendet der Sachverständigenrat Indikatoren wie

— Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung,

— Repräsentanz deutscher Unternehmen auf wachstumskräftigen Weltmärkten sowie

— Anteil an ausländischen Direktinvestitionen.

Auf der Grundlage dieser Indikatoren werden als Bestimmungsgründe von regionalen Unterschieden bzw. zeitlichen Veränderungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit diskutiert:

— Investitionstätigkeit,

— Forschungs- und Entwicklungsausgaben,

— Lohnstückkosten,

— Energiekosten,

— Kosten des Umweltschutzes und

— steuerliche Belastung der Unternehmen.

Nur ein Teil dieser Kriterien bzw. Ursachenfaktoren ist auf regionaler Ebene unterhalb der staatlichen durch datengestützte Analysen meßbar. Auf der Ebene der Regionen in der Bundesrepublik Deutschland sind die in Abschnitt 2.2 dieses Berichtes dargestellten zehn Indikatoren der regionalen Wettbewerbsfähigkeit verfügbar. Aus Datengründen können davon nur sechs für die Regionen der Zwölfergemeinschaft aufbereitet werden. Dies sind:

— Wirtschaftskraft,

— Wirtschaftswachstum,

— Lohn- und Gehaltsniveau,

— Beschäftigungsentwicklung,

— Exportpotential,

— Exportpotentialentwicklung.

Die Ausprägung dieser Indikatoren zeigt, daß gemessen am EG-Durchschnitt erhebliche Disparitäten bereits auf der Ebene der Mitgliedstaaten bestehen. Kein Staat weist nur überdurchschnittliche Werte auf; Portugal und Spanien liegen allerdings bei einer Länderanalyse bei allen Indikatoren unter dem EG-Durchschnittsniveau.

Die sechs Indikatoren sind in ihrer Aussagekraft weniger durch die teilweise erforderlichen Schätzverfahren eingeschränkt, als vielmehr durch die Tatsache, daß sie nur die erste Hälfte der 80er Jahre abdecken. Dies war ein Zeitraum, in dem zwar der europäische Integrationsprozeß immer wieder Impulse erhielt, die jedoch mit den Anstoßwirkungen, die durch den Ausbau des Binnenmarktes bis Ende 1992 erwartet werden, nicht zu vergleichen sind.

Inzwischen dürften sich gerade bei denjenigen Indikatoren, die Veränderungen im Zeitablauf messen, in einigen besonders dynamischen Regionen gewisse Tendenzverstärkungen oder auch -umschwünge bemerkbar machen. Andererseits zeigt die bisherige regionalanalytische Empirie zumindest in der Bundesrepublik Deutschland, daß auch in dynamischen Zeiten radikale Trendwenden in der Entwicklung räumlicher Verteilungsmuster nicht eingetreten sind.

Tabelle 2.13

Indikatoren der regionalen Wettbewerbsfähigkeit in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft

	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 1986		Veränderung d. Bruttoinlandsprodukts je Einw. 1986 gegenüber 1990		Lohn- u. Gehaltsniveau 1983		Beschäftigungsentwicklung 1980 bis 1984		Exportanteil 1980		Exportentwicklung 1980 bis 1984	
	KKP[1])	EG = 100	KKP[1])	EG = 100	KKP[2])	EG = 100	v. H.[3])	EG = 100	Wert[4])	EG = 100	v. H.[5])	EG = 100
Bundesrepublik Deutschland	15222	112	75,2	103	17769	97	−3,9	73	28,0	178	39,5	102
Frankreich	15133	111	70,1	96	18923	103	−2,3	121	12,8	82	39,6	102
Italien	14198	104	75,8	103	19016	104	0,8	215	14,3	91	27,9	72
Niederlande	14489	106	63,2	86	23266	127	−5,9	12	10,8	69	51,9	134
Belgien	13921	102	68,3	93	22984	125	−5,5	24	10,9	69	28,1	73
Luxemburg	17438	128	90,2	123	20462	112	0,0	191	5,6	36	68,3	176
Vereinigtes Königreich	14196	104	77,1	105	19771	108	−5,1	36	14,4	92	43,1	111
Irland	8698	64	70,0	95	16054	88	−4,5	55	12,9	82	47,1	122
Dänemark	16070	118	86,4	118	15922	87	0,5	206	12,7	81	54,8	142
Portugal	7233	53	65,8	90	9926	54	−3,5	85	13,2	84	15,2	39
Spanien	9917	73	70,5	96	17598	96	−6,3	0	9,9	63	35,9	93
Griechenland	7860	58	74,2	101	7423	41	5,8	367	10,4	66	78,4	203
EG	13614	100	73,3	100	18328	100	−3,0	100	15,7	100	38,7	100

[1]) Berechnet nach Kaufkraftparitäten
[2]) Einkommen in der Industrie je Arbeitnehmer, gemessen in Kaufkraftparitäten
[3]) Veränderung der Erwerbstätigen 1984 gegenüber 1980 in v. H.
[4]) Anteil der Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten in exportorientierten Wirtschaftszweigen
[5]) Entwicklung des Anteils der Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten in exportorientierten Wirtschaftszweigen 1984 gegenüber 1980 in v. H.

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Trotz dieser Einschränkungen geben die ausgewählten Indikatoren Hinweise auf die Unterschiede in der Wirtschaftskraft und der wirtschaftlichen Dynamik der europäischen Regionen in der ersten Hälfte der 80er Jahre. Diese beiden wesentlichen Aspekte der internationalen Wettbewerbsfähigkeit lassen sich durch Bildung von zwei Indizes aus den sechs Indikatoren herausarbeiten.

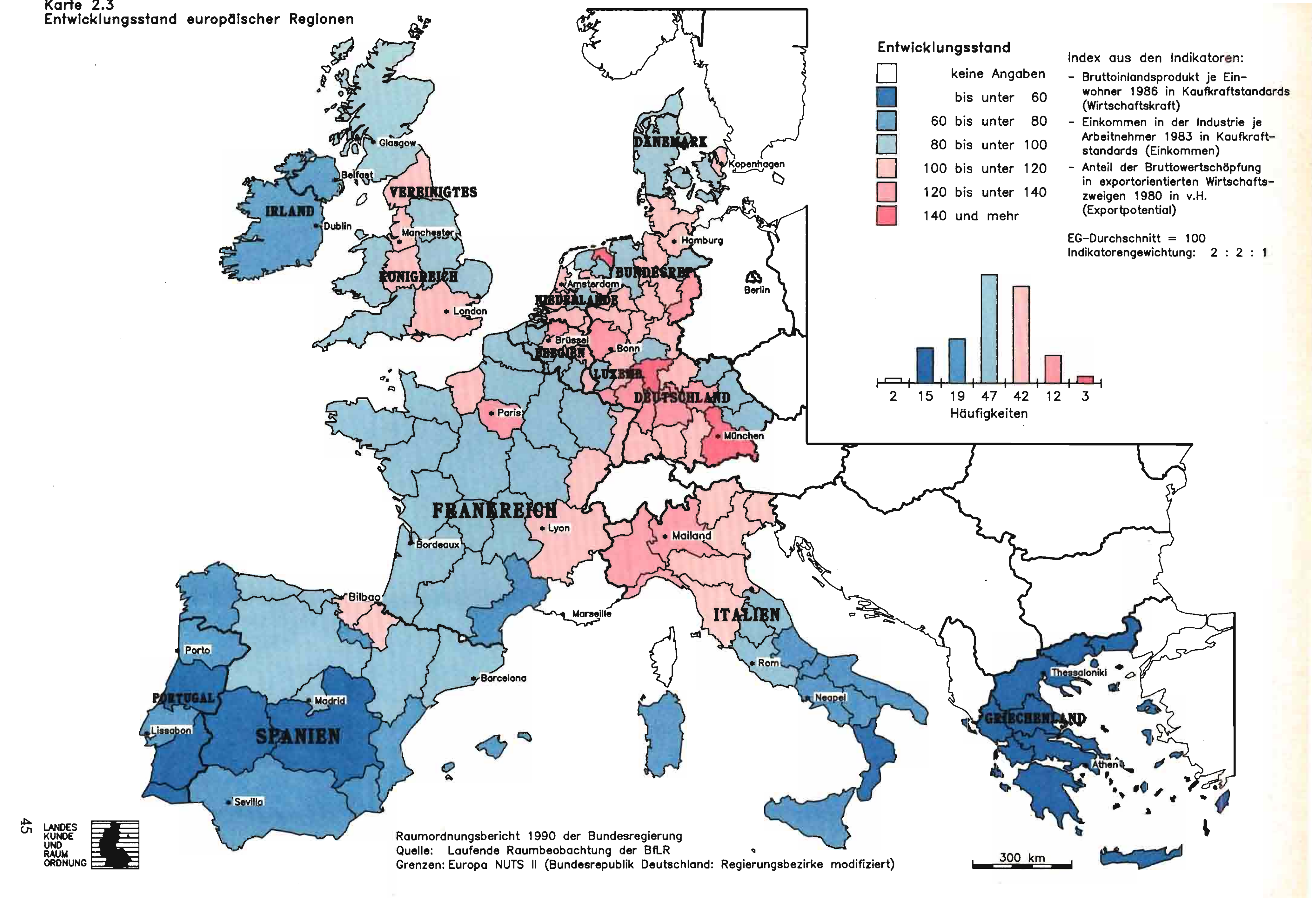
Die Indikatoren Wirtschaftskraft (BIP/EW), Lohn- und Gehaltsniveau sowie Exportpotential repräsentieren den Entwicklungsstand der Regionen.

Die Indikatoren Wirtschaftswachstum, Beschäftigungsentwicklung sowie Exportpotentialentwicklung stehen für die Entwicklungsdynamik der Regionen.

Bei dieser Indexbildung geht es in erster Linie um die Frage, ob der gegenwärtige Entwicklungsstand der Regionen ihre zukünftigen Entwicklungschancen im Binnenmarkt entscheidend vorbestimmt oder ob die in jüngerer Vergangenheit zu beobachtende regionale Entwicklungsdynamik in eine andere Richtung weist.

Das Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung in den Regionen der Europäischen Gemeinschaft ist nicht zuletzt aufgrund der historischen Entwicklung und der geographischen Lage stark voneinander verschieden. Wichtige Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung wie höherer Industrialisierungsgrad — abhängig von der Bedeutungsabnahme des Agrarsektors —, Angebot an qualifizierten Arbeitnehmern und Arbeitsplätzen, Entwicklung von marktfähigen Produkten usw. tragen jedoch heute vorwiegend dazu bei, daß die regionalen Disparitäten in der Wirtschaftskraft stärker ausgeprägt sind. Die südeuropäischen Regionen — fast das gesamte Spanien, Süditalien und Griechenland — und die Regionen Mitteleuropas mit Struktur- und Anpassungsschwächen weisen, zum Teil auch wegen ihrer peripheren Lage, einen wirtschaftlichen Entwicklungsstand auf, der unter dem Niveau der gesamten Europäischen Gemeinschaft liegt, d. h. unterhalb des Mittelwertes der Indexwerte der Regionen. Die wirtschaftlichen Aktivräume Mitteleuropas sind dagegen durch einen hohen bis sehr hohen Entwicklungsstand in der regionalen Wirtschaft gekennzeichnet: die meisten Regionen der Bundesrepublik Deutschland mit Ausnahme des peripheren ländlichen Raumes, Norditalien, Teile Süd- und Mittelenglands, die Region Paris, der Rhoneraum und das Baskenland.

Karte 2.3
Entwicklungsstand europäischer Regionen



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Europa NUTS II (Bundesrepublik Deutschland: Regierungsbezirke modifiziert)

Karte 2.4
Entwicklungsdynamik europäischer Regionen

Entwicklungsdynamik

- keine Angaben
- bis unter 60
- 60 bis unter 80
- 80 bis unter 100
- 100 bis unter 120
- 120 bis unter 140
- 140 und mehr

Index aus den Indikatoren:
- Veränderung des Bruttoinlandsproduktes je Einwohner 1986 gegenüber 1980 in v.H. (Wirtschaftswachstum)
- Veränderung der Erwerbstätigen 1984 gegenüber 1980 in v.H. (Beschäftigtenentwicklung)
- Entwicklung des Anteils der Bruttowertschöpfung in exportorientierten Wirtschaftszweigen 1984 gegenüber 1980 in v.H. (Exportentwicklung)

EG-Durchschnitt = 100
Indikatorengewichtung: 2 : 2 : 1

2	3	16	56	41	14	8

Häufigkeiten

IRLAND
Dublin
Belfast
Glasgow
VEREINIGTES KÖNIGREICH
Manchester
London
DÄNEMARK
Kopenhagen
Hamburg
Berlin
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
Amsterdam
NIEDERLANDE
Brüssel
BELGIEN
Bonn
LUXEMB.
München
Paris
FRANKREICH
Lyon
Bordeaux
Marseille
Mailand
ITALIEN
Rom
Neapel
Bilbao
Porto
PORTUGAL
Lissabon
Madrid
SPANIEN
Barcelona
Sevilla
Thessaloniki
GRIECHENLAND
Athen

300 km

LANDES KUNDE UND RAUM ORDNUNG

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Europa NUTS II (Bundesrepublik Deutschland: Regierungsbezirke modifiziert)

Bei der Entwicklungsdynamik ergibt sich dagegen ein deutlich anderes regionales Verteilungsmuster. Insbesondere Italien, Griechenland, Dänemark und einige eher periphere Regionen Frankreichs und Großbritanniens zeigen in der ersten Hälfte der 80er Jahre eine Entwicklungsdynamik, die den wirtschaftsstarken Regionen in der Europäischen Gemeinschaft durchaus entspricht. Erklärend und gleichzeitig relativierend kommen hier Niveaueffekte zum Tragen. Niedrige Ausgangsniveaus führen bei der Berechnung einer prozentualen Entwicklungsrate leicht zu hohen Werten, die der absoluten Entwicklung in Regionen mit einem höheren Ausgangsniveau nicht entsprechen. Gleichwohl gibt die Entwicklungsrate an, daß die wirtschaftliche Dynamik dieser Regionen positive Trends aufzuweisen hat. Räume mit einer negativen Dynamik in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung Anfang der 80er Jahre finden sich erwartungsgemäß in den alt- bzw. frühindustrialisierten und peripheren Regionen Mitteleuropas und Großbritanniens sowie in den meisten spanischen Regionen.

Als gleichzeitig niveau- und entwicklungsstark erweisen sich hochrangige europäische Metropolen von London über Paris, Frankfurt a. M., Stuttgart und München bis Lyon und Mailand. Einige an diese Metropolen angegliederte Räume in der Bundesrepublik Deutschland und in Oberitalien profitieren von der überragenden Wirtschaftskraft und der Wachstumsdynamik der Zentren; z. T. werden hier auch Unzulänglichkeiten der Raumabgrenzung deutlich. Neben den Metropolen gehören auch kleinere Verdichtungsräume wie Kopenhagen, Münster, das Elsaß, Luxemburg oder Nürnberg sowie die Emilia-Romagna und die Toscana zum niveau- und entwicklungsstarken Regionstyp.

Ein hohes wirtschaftliches Leistungsniveau im europäischen Vergleich, aber ungünstige Entwicklungstendenzen in der ersten Hälfte der 80er Jahre sind kennzeichnend für die Raumkategorie der altindustrialisierten Regionen. Die Gründe dafür sind bekannt: Ehemals beherrschende schwerindustrielle Komplexe vor allem im Montanbereich schrumpfen und beeinträchtigen auch das Wachstum der sie umgebenden Leichtindustrie sowie des produktions- und haushaltsorientierten Dienstleistungssektors, der in diesen Regionen in der Regel ein hohes Entwicklungsniveau aufweist. Dieser Regionstyp enthält zum anderen aber auch industriell geprägte Räume mit beinahe durchschnittlicher Entwicklungsdynamik, die zurückzufallen drohen. Bereits seit längerem kämpfen diese Regionen mit wirtschaftlichen Strukturproblemen, wie sie auch für altindustrialisierte Regionen typisch sind. Dies gilt vor allem für die belgischen, niederländischen und englischen Industriegebiete in weniger verdichteten Regionen. Dazu kommen Regionen in Norddeutschland, Frankreich und Spanien, deren regionale Wirtschaft stark abhängig ist von wenigen, dominanten Branchen mit beginnenden Wachstumsproblemen.

Die umgekehrte Situation, nämlich ein niedriges bis mittleres wirtschaftliches Niveau, jedoch günstige Entwicklungstendenzen, ist charakteristisch für eine Reihe ländlich geprägter Aufsteigerregionen der 80er Jahre. In Großbritannien, der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich haben diese Regionen das Bild des sog. Nord-Süd-Gefälles mitgeprägt, innerhalb dessen nicht nur die südlichen Metropolen Wachstumsvorteile realisieren konnten, sondern auch ausgesprochen ländlich geprägte, ehemals sehr strukturschwache Regionen in ihrer weiteren Umgebung.

Dieser Regionstyp enthält auch dynamische Regionen der Peripherie, die von sehr niedrigem Ausgangsniveau aus in der ersten Hälfte der 80er Jahre beachtliche Wachstumserfolge erzielen konnten. Dabei könnten Regionalförderprogramme der EG und der Nationalstaaten sowie im Falle von Portugal und Griechenland der Beitrittseffekt zur EG eine wichtige Rolle gespielt haben. In der Bundesrepublik Deutschland fällt die bayerische Oberpfalz in diese Kategorie.

Am ungünstigsten stellt sich die Situation in denjenigen Regionen dar, die gleichzeitig ein geringes wirtschaftliches Ausgangsniveau und eine geringe bis negative Entwicklungsdynamik aufweisen. Auch hier sind in erster Linie periphere Regionen enthalten; in der Bundesrepublik Deutschland gehören die Eifel, das Emsland (wobei z. B. das Emsland — nach den auf nationaler Ebene insoweit verfügbaren Daten — seit Mitte der 80er Jahre zu den entwicklungsstarken Regionen gehört) und Oberfranken dazu. Mittelhessen ist in diesem Zusammenhang ein statistischer Grenzfall. Immerhin konnten diese durchweg ländlich geprägten Regionen in der Bundesrepublik Deutschland ihre Entwicklung im Vergleich zum EG-Durchschnitt stabilisieren. Dies gilt nicht für die in diesem Regionstyp repräsentierten niveau- und entwicklungsschwachen Räume der übrigen Europäischen Gemeinschaft. Diese Regionen verzeichneten bei einem nur sehr schwachen Entwicklungsniveau keine wesentlichen Wachstumsimpulse und blieben so noch weiter hinter dem EG-Durchschnitt zurück. Dazu gehören die Republik Irland, das gesamte Südspanien, große Teile Portugals und die griechische Kernregion Anatolike Sterea einschließlich der Inseln.

Die dargestellten Befunde zum Entwicklungsstand und zur Entwicklungsdynamik der Regionen der Europäischen Gemeinschaft erscheinen insgesamt plausibel und nachvollziehbar, jedoch kann daraus auf keinen Fall eine abschließende Bewertung im Hinblick auf allgemeine wirtschaftliche Strukturschwäche und Förderbedürftigkeit abgeleitet werden.

Am wichtigsten erscheint die Erkenntnis, daß sich die Entwicklungsdynamik der Regionen z. T. völlig unabhängig von dem jeweils erreichten Entwicklungsstand entfaltet. Sieht man dies als einen — teilweise vorweggenommenen — Effekt des kommenden Binnenmarktes und der wachsenden europäischen Integration im allgemeinen an, so läßt sich folgern, daß neben den systemstabilisierenden und trendverstärkenden Effekten durchaus auch Aufholprozesse und Positionsverbesserungen zu erwarten sind. Dies betrifft vor allem bisher eher ländlich geprägte Regionen im Süden der einzelnen Mitglieds-

länder und im mittleren Süden der Gemeinschaft insgesamt.

Andererseits ist zumindest in der ersten Hälfte der 80er Jahre das Syndrom der Industrieregionen mit Problemen bei der Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels noch sehr deutlich zu beobachten, ohne daß sich hier eine Trendwende abzeichnet. Gleichzeitig scheinen die wirtschaftsstarken Metropolen in den 80er Jahren ihre Wettbewerbsvorteile noch auszubauen und immer uneinholbarer zu werden.

Für die Regionalpolitik ergibt sich die schwierige Aufgabe, Hilfen für ländlich geprägte Regionen mit Entwicklungsrückständen gegenüber Hilfen für Industrieregionen mit Problemen des Strukturwandels so auszubalancieren, daß die einen Aktivitäten die anderen nicht konterkarieren. Möglicherweise kann dabei eine verstärkte Beachtung der regional unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken hilfreich sein.

Von der EG-Kommission wurde im Rahmen des Dritten periodischen Berichtes aus dem Jahr 1987 über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der erweiterten Gemeinschaft eine erste Regionalanalyse vorgelegt. Dort wurde unter anderem ein „Synthetischer Index" ausgewiesen, der die Lage der Regionen und die Intensität ihrer Probleme nach den Kriterien

— Wirtschaftskraft (BIP/Einwohner sowie BIP/ Erwerbstätige),

— Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sowie

— Entwicklung des Arbeitskräfteangebots bis 1990

beschreibt.

In diesem Index sind Elemente der Wettbewerbsfähigkeit enthalten, die allerdings von z. T. demographisch bedingten Arbeitsmarktproblemen überlagert werden. Insofern eignet sich der Index eher für die Beantwortung von Fragen nach der strukturpolitischen Förderbedürftigkeit von Regionen als für die Beurteilung ihrer Wettbewerbsfähigkeit bzw. Anpassungsfähigkeit im Integrationsprozeß.

Es ist davon auszugehen, daß sowohl das regionale Wachstum des Bruttoinlandsprodukts als auch das der Beschäftigung durch zwei miteinander in Verbindung stehende Faktorenbündel eher gebremst werden: nämlich großbetriebliche Strukturen und ein hohes industrielles Alter, das heißt eine geringe organisatorische und institutionelle Innovationskapazität.

Exportwachstum in Verbindung mit Forschung und Entwicklung als zentrale Determinanten des regionalen Wirtschaftswachstums bedeuten natürlich auch, daß sich die Bundesrepublik Deutschland insgesamt und ihre Regionen auf höherwertige Funktionen spezialisieren müssen. Ist dies nicht der Fall, kann es nicht zu einem Gesamtwachstumsprozeß der europäischen Wirtschaft und damit der Ausnutzung komparativer Vorteile kommen. Das wäre u. a. dann der Fall, wenn in dieser Hinsicht schwache Wirtschaftszweige längere Zeit künstlich erhalten werden.

Die regionale Anpassungsfähigkeit ist als Prozeß aufzufassen: Regionen mit einer jeweils eigenen Dynamik, die durch sehr verschiedene Faktoren zum Ausdruck kommt, halten oder erreichen eine Position, die anderen Regionen überlegen ist. Dabei gilt im allgemeinen:

Regionen erreichen eine solche Position, indem sie Entwicklungshemmnisse durchbrechen und eine zukunftsgerichtete Dynamik einzuleiten in der Lage sind. Dazu müssen bestimmte starre, festgefügte Verhaltensmuster überwunden werden und die regionalen Potentiale aktiviert und mobilisiert werden.

Regionen halten eine solche Position ferner dann, wenn sie komparative Vorteile ausbauen und positiv nutzbare Entwicklungstendenzen erkennen und die Voraussetzungen für strukturelle Anpassungen — sei es durch eine entsprechende Infrastruktur, qualifizierte Arbeitskräfte, Mehrwertdienste — ausbauen. Im europäischen Binnenmarkt wird es aller Voraussicht nach zu einer verstärkten Dualisierung der regionalen Entwicklung kommen.

Auch in der europäischen Strukturpolitik vollzieht sich ein Wandel, der sich als Übergang von einer transfer- zu einer aktionsorientierten Politik umschreiben läßt. Schon in den vergangenen Reformen der europäischen Strukturfonds (Europäischer Regionalfonds, Europäischer Sozialfonds und Europäischer Fonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung) wurde verstärkt auf die nationale Strukturpolitik Einfluß genommen. Neben der inhaltlichen Gestaltung und Ausrichtung ist insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland ein weiterer Aspekt der europäischen Politik von besonderer Bedeutung: Um eine effektive und effiziente Strukturpolitik aus europäischer Sicht zu betreiben, müssen die entsprechenden Ausgaben möglichst konzentriert eingesetzt werden.

Es zeichnet sich eine Umverteilung der Mittel von den leistungsstarken Mitgliedstaaten auf die Staaten und Regionen des Mittelmeerraumes oder auch nach Irland ab, die — gemessen an zentralen Indikatoren — deutlich unter dem Durchschnitt der wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinschaft liegen. Inwieweit der gesamtdeutsche Einigungsprozeß hierbei eine Neubewertung erforderlich macht, bedarf der künftigen Klärung.

Vor diesem Hintergrund ist die Frage aufgeworfen, wie eine Strukturpolitik in einem insgesamt hoch entwickelten Land wie der Bundesrepublik Deutschland gestaltet werden kann, die gleichermaßen dem Entwicklungs- wie dem Ausgleichsziel verpflichtet ist.

Aus regionaler Sicht ist bei einer aktiven wirtschafts- und strukturpolitischen Begleitung des Prozesses hin zum europäischen Binnenmarkt für die deutschen Regionen abzusehen, daß es insgesamt zu einem zusätzlichen Wachstumsschub kommen wird, der sich jedoch räumlich nicht gleich verteilt. Hier müssen gerade in der Bundesrepublik Deutschland, wo herkömmliche strukturpolitische Maßnahmen

nur noch in begrenztem Umfang möglich sind, neue Modalitäten gefunden und realisiert werden. Alle Überlegungen in diese Richtung müssen nun zusätzlich unter dem Erfordernis einer innerdeutschen Entwicklungs- und Ausgleichspolitik mit Nachdruck überprüft werden.

Kapitel 3: Land Berlin und das Zonenrandgebiet

Der große Umbruch in der DDR und Berlin (Ost) im Spätherbst 1989 hat sich in räumlicher Hinsicht zuerst und am unmittelbarsten auf das Land Berlin (West) und das Zonenrandgebiet ausgewirkt; hier zeigten und zeigen sich noch immer die Folgen der Teilung und der Konfrontation zweier Blocksysteme besonders deutlich.

Das künftige Zusammenwachsen der beiden Staaten in Deutschland wird deshalb die Situation des Zonenrandgebietes, aber insbesondere die von Berlin als Ganzem mit seinem Umland nachhaltig verändern. Veränderung heißt zuerst Abbau künstlicher Trennungslinien und Chance zu einer regionalen Entwicklung aus eigener Kraft. Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Regionen auf beiden Seiten des Grenzraums müssen gefunden und erprobt werden. Das kann nur mit Augenmaß geschehen, soll eine geordnete Entwicklung des Grenzraums und Berlins mit seinem Umland erreicht werden.

Infolge der beschleunigten Entwicklung ist dieser Bericht, der — was die Daten betrifft — in der Regel bis 1988/89 reicht — nicht der Ort, um diese vielfältigen Aktivitäten, Vereinbarungen und Hilfen der Bundesregierung, aber auch der Länder und der Gemeinden zu dokumentieren.

Diese neue Situation für Berlin und das Zonenrandgebiet wird in diesem Bericht durch die Aufnahme in Teil I „Raumordnung unter veränderten Bedingungen" unterstrichen. Ihre Behandlung als Teile des Kapitels „Wirtschaft und Arbeitsmarkt", wie in den zurückliegenden Raumordnungsberichten, wäre der zukünftigen Entwicklung nicht angemessen.

Nachfolgend wird deshalb bewußt die raumwirtschaftliche Entwicklung für Berlin und das Zonenrandgebiet in der Fassung dargelegt, die für diesen Bericht mit Stand Dezember 1989 vorgesehen war.

Die Abbildungen 3.1 bis 3.12 beschreiben an ausgewählten Indikatoren die Situation und die Entwicklungsunterschiede zwischen dem Zonenrandgebiet und dem übrigen Bundesgebiet. Das Land Berlin wird in diesem Zusammenhang nur aus nachrichtlichem Zweck mit aufgeführt, da es sich wegen seiner bisherigen extremen räumlichen und politischen Lage nicht als Vergleichsmaßstab eignet. Die Abbildungen machen deutlich, daß bisher das Zonenrandgebiet als Ganzes bei den meisten Indikatorenwerten, die zur Analyse herangezogen werden, hinter den entsprechenden Werten des übrigen Bundesgebietes zurückliegt, jedoch im Berichtszeitraum aufholende Tendenzen zeigt.

3.1 Land Berlin

Die bisherige Insellage der Stadt stellt das Land Berlin in dem sich entwickelnden europäischen Binnenmarkt vor zusätzliche Herausforderungen. Die geographische Position an der Nahtstelle zwischen EG und RGW birgt indessen auch Chancen für den Wirtschaftsstandort Berlin.

Innerstädtisch müssen konkurrierende Nutzungsansprüche auf engstem Raum miteinander in Einklang gebracht werden. Die sehr begrenzte Verfügbarkeit von Flächen für Gewerbeansiedlung und Wohnungsbau ist ein besonderer Berliner Standortnachteil.

3.1.1

Nach den Ergebnissen der Volkszählung lebten am 25. Mai 1987 2 012 709 Personen in Berlin (West). Das sind 131 650 Personen oder 7 v. H. mehr, als nach der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung auf der Grundlage der Volkszählung von 1970 angenommen worden war.

Im Berichtszeitraum verzeichnete es weiterhin Wanderungsgewinne, nicht zuletzt wegen des Zuzugs von Aus- und Übersiedlern. Positive Wanderungssalden und ein sich verringernder Sterbeüberschuß (1985 rd. 15 000, 1988 rd. 9 000) ließen die Bevölkerungszahl bis 1988 auf 2 062 000 ansteigen. Die Tendenz zur Verbesserung der Altersstruktur der Berliner Bevölkerung hielt auch in diesem Berichtszeitraum an.

3.1.2

Berlin (West) ist ein bedeutender Wirtschaftsstandort und eine der großen deutschen Industriestädte. Im Jahr 1988 waren in rd. 2 026 Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes 171 298 Beschäftigte tätig, davon rd. ein Drittel in der elektrotechnischen Industrie, dem traditionell bedeutendsten Berliner Industriezweig. Weitere Schwerpunkte bilden die chemische Industrie, im Investitionsgüterbereich der Maschinen- und Straßenfahrzeugbau, die Verbrauchsgüterindustrie u. a. mit Papierverarbeitung und Druckereiindustrie sowie das Ernährungsgewerbe und die Tabakverarbeitung. Kennzeichnend für die besondere Situation des Industriestandortes Berlin ist allerdings auch, daß die meisten dort vertretenen Großunternehmen ihren Sitz und damit die Entscheidungszentralen außerhalb der Stadt haben.

3.1.3

Zunehmende Bedeutung erlangt auch in Berlin der Dienstleistungssektor. Während insbesondere im Bereich der kulturellen Dienstleistungen Berlin nach wie vor einen führenden Rang beanspruchen kann, weist die Stadt trotz Erfolgen in Teilbereichen im Vergleich zu anderen Wirtschaftszentren einen Rückstand bei den produktionsorientierten Dienstleistungen auf. Einen besonderen Standortvorteil hat Berlin im Wissenschaftsbereich. Mit ca. 40 000 Beschäftigten, davon 12 000 Wissenschaftlern in über 200 Forschungseinrichtungen ist Berlin ein wissenschaftliches Zentrum internationalen Zuschnitts.

Abbildung 3.1
Bevölkerungsentwicklung 1984 bis 1988

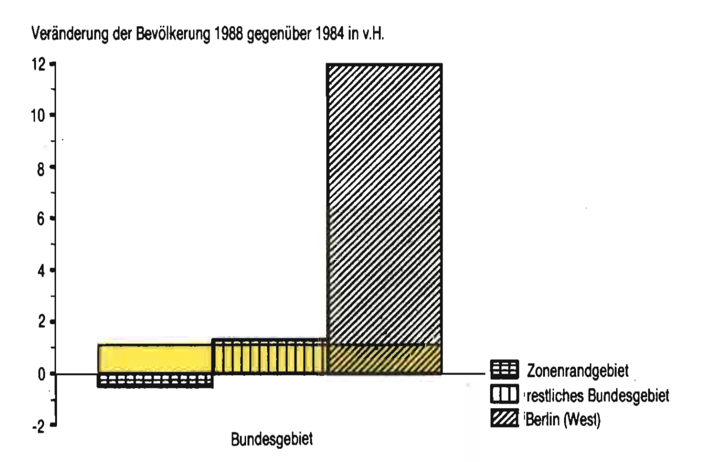


Abbildung 3.2
Beschäftigungsentwicklung 1985 bis 1988

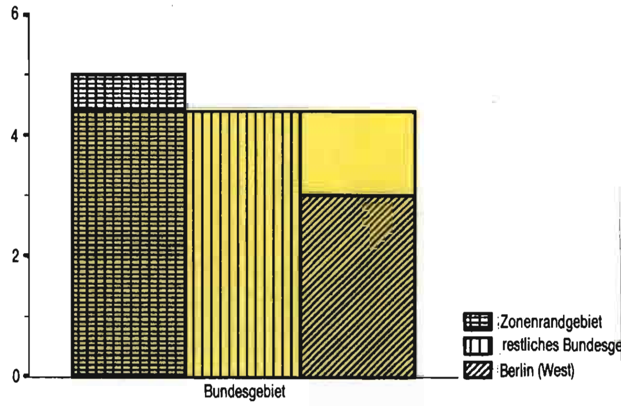


Abbildung 3.3
Wirtschaftsleistung 1986

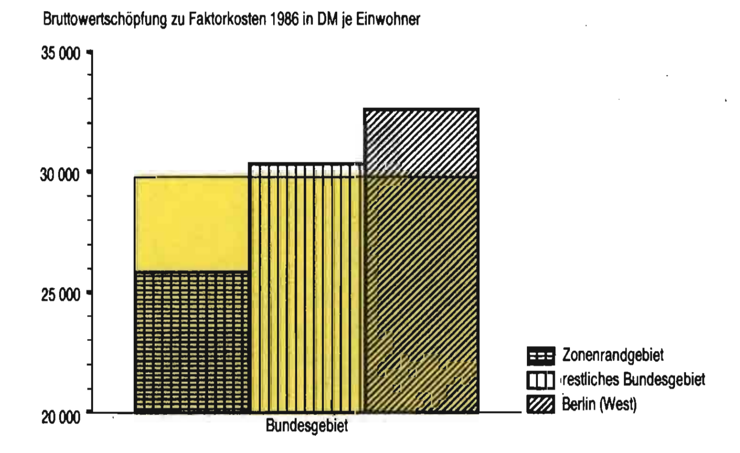


Abbildung 3.4
Wirtschaftswachstum 1982 bis 1986

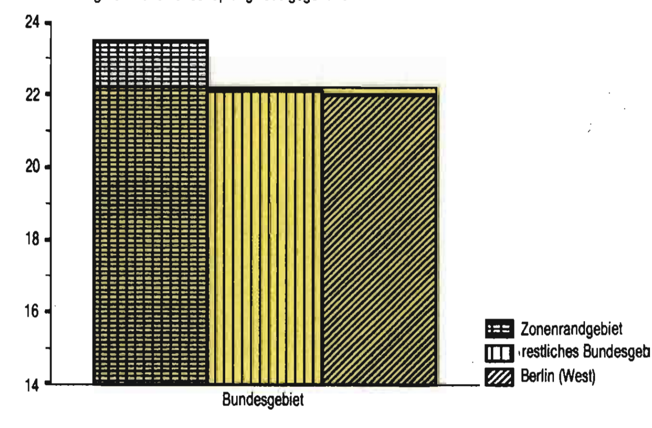


Abbildung 3.5
Einkommen in der Industrie 1989

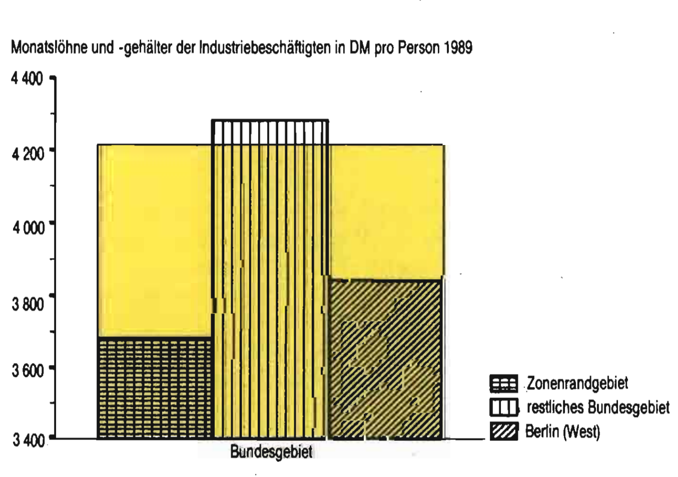
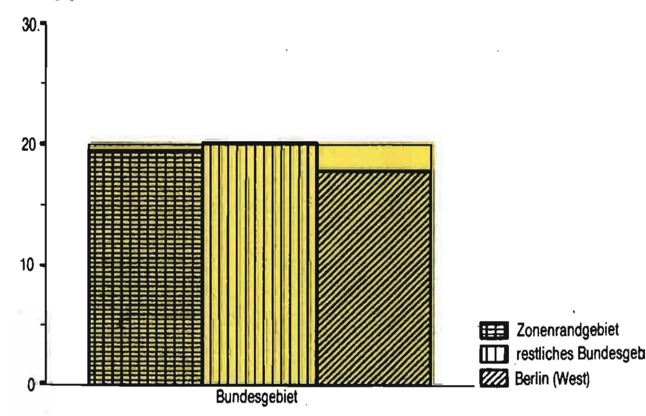


Abbildung 3.6
Einkommensentwicklung in der Industrie 1985 bis 1989



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Abbildung 3.7
Arbeitslosigkeit 1989

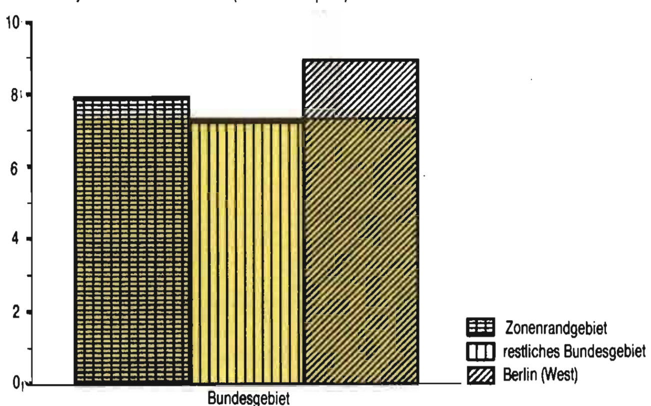


Abbildung 3.8
Entwicklung der Arbeitslosigkeit 1985 bis 1989

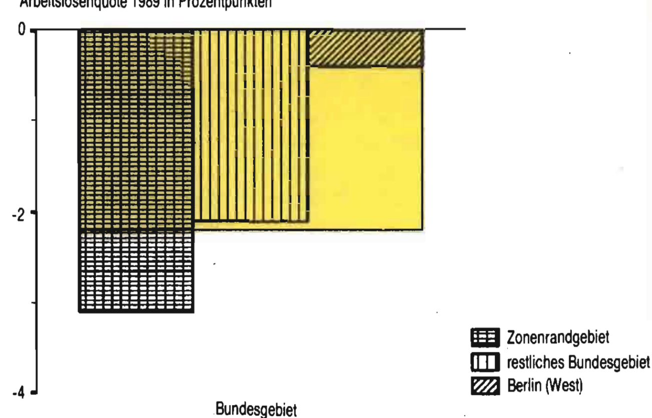


Abbildung 3.9
Forschungsförderung an Wirtschaftsunternehmen 1988

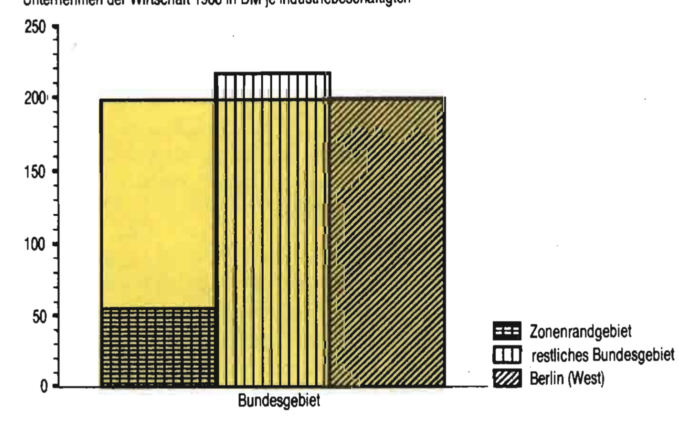


Abbildung 3.10
Entwicklung der Forschungsförderung 1985 bis 1988

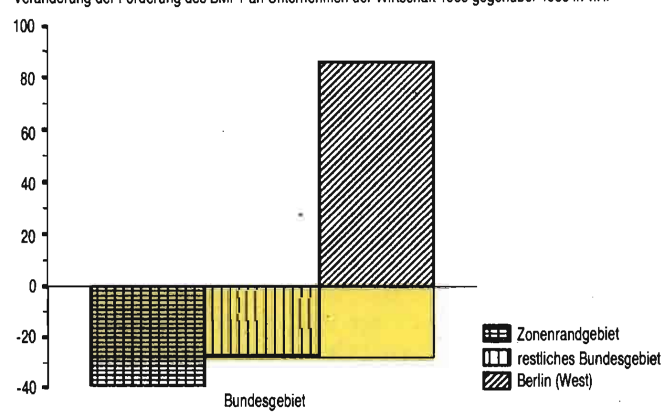


Abbildung 3.11
Kommunikationstechnologie TELETEX 1986

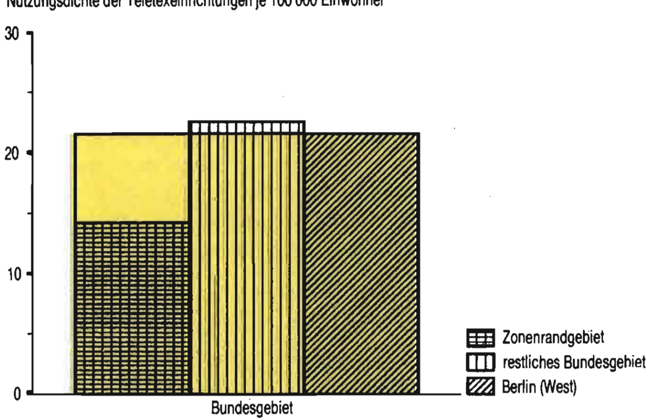
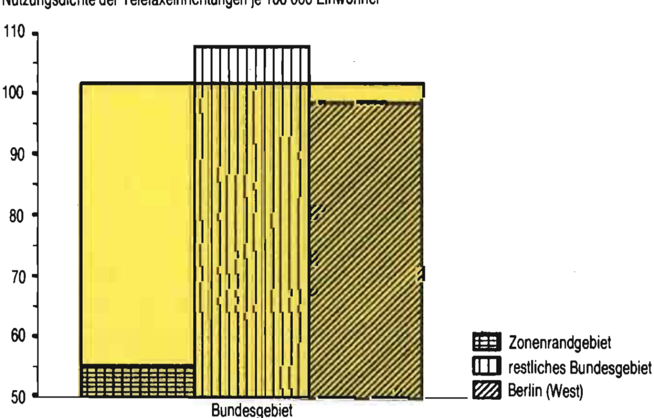


Abbildung 3.12
Kommunikationstechnologie TELEFAX 1987



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

3.1.4

Die seit 1983 zu verzeichnende positive wirtschaftliche Entwicklung der Stadt hat sich im Berichtszeitraum fortgesetzt. Während Berlin 1983 bis 1985 sogar höhere Zuwachsraten des realen (verbrauchssteuerbereinigten) Bruttoinlandsprodukts als die Bundesrepublik Deutschland insgesamt verzeichnen konnte, blieb das Wachstum in den Jahren 1986 bis 1988 gegenüber dem Bund insgesamt jeweils etwas zurück. Im Jahr 1989 erhöhte sich die gesamtwirtschaftliche Leistung mit der gleichen Rate wie im übrigen Bundesgebiet.

Weiter zugenommen hat im Berichtszeitraum auch die Zahl der Erwerbstätigen. Sie stieg von 1985 bis 1989 um rd. 30 000. Mehr Arbeitsplätze gab es insbesondere im Dienstleistungsbereich. Weniger günstig war die Entwicklung im Verarbeitenden Gewerbe. Die Zahl der Beschäftigten nahm hier — nach vorübergehendem Anstieg in den Jahren 1985 und 1986 — wieder ab; seit 1988 stabilisiert sich die Industriebeschäftigung. Eine sehr positive Beschäftigungsentwicklung verzeichnete das Berliner Handwerk. Mit fast 144 000 Beschäftigten wurde 1988 der höchste Stand seit über 20 Jahren erreicht.

3.1.5

Trotz günstiger Beschäftigungsentwicklung ist die Arbeitslosigkeit nach wie vor hoch. Die Zahl der Arbeitslosen hat im Berichtszeitraum zugenommen. Mit 92 000 wurde im Jahresdurchschnitt 1989 der Höchststand des Jahres 1988 (97 000) jedoch wieder spürbar unterschritten. Die Arbeitslosenquote (9,8 v. H.) lag in Berlin deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Ursächlich dafür war der starke Zustrom neuer Arbeitsuchender. Bedingt durch den Zuzug von Übersiedlern und Aussiedlern und die demographische Entwicklung (steigende Zahl heranwachsender Ausländer) hat die Zahl der Erwerbspersonen zwischen 1985 und 1988 in Berlin prozentual fast doppelt so stark zugenommen wie im Bundesgebiet insgesamt.

3.1.6

Wichtige Voraussetzung für die insgesamt günstige wirtschaftliche Entwicklung der Stadt war die im Berichtszeitraum fortgesetzte steuerliche Förderung der Berliner Wirtschaft durch das Berlinförderungsgesetz. Auch nach Einschränkung der Berlinförderung durch das im Jahr 1988 verabschiedete Steuerreformgesetz 1990 bleibt der erforderliche Präferenzvorsprung Berlins gewahrt. Mit dem Berlinförderungsgesetz, der Bundeshilfe aufgrund des Dritten Überleitungsgesetzes von 1952 und anderen Fördermaßnahmen (z. B. ERP-Finanzierungshilfen) leistet der Bund einen wesentlichen Beitrag, um die der Stadt aus ihrer in ganz Europa einmaligen geopolitischen Lage erwachsenden Standortnachteile auszugleichen oder zu mildern. Die besonderen Standortnachteile der Stadt wurden auch durch den EG-Ministerrat gewürdigt. So wurde Berlin im Rahmen der EG-Strukturfondsreform des Jahres 1988 EG-weit als einziges förderungswürdiges Ziel-2-Gebiet bereits in der Rahmenverordnung ausgewiesen.

3.1.7

Ihre Bemühungen um die Verbesserung der Verkehrsverbindungen von und nach Berlin hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum fortgesetzt. Hervorzuheben sind die Aufnahme der Verhandlungen mit der DDR im September 1988 über den Bau der Schnellbahnverbindung zwischen Hannover und Berlin.

3.1.8

Mit den im Jahre 1988 auf kommerzieller Grundlage geschlossenen Verträgen zwischen Preußen-Elektra, BEWAG und der DDR-Handelsgesellschaft Intrac über eine stromwirtschaftliche Zusammenarbeit mit der DDR unter Einbeziehung von Berlin (West) wurde die Voraussetzung dafür geschaffen, das seit Jahrzehnten von allen Bundesregierungen und dem Berliner Senat verfolgte Ziel zu verwirklichen, die ausschließliche Inselversorgung Berlins mit elektrischer Energie zu überwinden. Die Bundesregierung fördert dieses von ihr nachdrücklich begrüßte Projekt mit einer Bundesgarantie.

3.2 Zonenrandgebiet

Für das Zonenrandgebiet bedeutet bisher die Teilung Deutschlands und damit verbunden die Randlage innerhalb der Europäischen Gemeinschaft fortdauernde und einzigartige Nachteile. Die besondere Situation der Grenze zur DDR und zur CSFR erschwert die wirtschaftliche, infrastrukturelle, kulturelle und verwaltungsmäßige Entwicklung dieses Gebietes in außerordentlicher Weise.

Die Stärkung der Leistungskraft des Zonenrandgebietes ist deshalb ein besonderes, primär deutschlandpolitisches Anliegen der Bundesregierung, das sie in enger Zusammenarbeit mit den vier betroffenen Bundesländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen und Bayern auf der Grundlage des Zonenrandförderungsgesetzes vom 5. August 1971 verfolgt.

Die besondere Situation des Zonenrandgebietes wird auch von den EG-Mitgliedstaaten gewürdigt, da der EWG-Vertrag die Bestimmung enthält, nach der Beihilfen „für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind", mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind (Artikel 92 Abs. 2 c EWG-Vertrag). Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Zugehörigkeit des gesamten Zonenrandgebietes zum Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" durch das Zonenrandförderungsgesetz und durch den EWG-Vertrag abgesichert.

3.2.1

Ein Vergleich des Zonenrandgebietes mit dem übrigen Bundesgebiet und mit anderen ländlich geprägten Regionen anhand gebräuchlicher Indikatoren zur Messung des regionalen Entwicklungsstandes führt zu dem Ergebnis, daß das Zonenrandgebiet

nach wie vor in vielen Belangen benachteiligt bzw. hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben ist.

Die Bevölkerung des Zonenrandgebietes hat im Zeitraum zwischen 1984 und 1988 um −0,5 v. H. abgenommen. Die Bevölkerung im übrigen Bundesgebiet hat sich während dieser Zeit um + 1,3 v. H. erhöht. Die Bevölkerungsabnahme im Zonenrandgebiet ist dadurch bedingt, daß die Zahl der Sterbefälle die Zahl der Geburten weiterhin übertrifft (negative natürliche Zuwachsziffer) und das dadurch entstehende Defizit nicht durch Zuwanderungen ausgeglichen wird. Die Wanderungsbewegung verläuft selektiv, d. h. hauptsächlich jüngere Erwerbspersonen verlassen das Zonenrandgebiet. Dadurch kommt es zu einem mit 16,1 v. H. besonders hohen Anteil der über 65jährigen Personen an der Bevölkerung.

Die Ausstattung an Bildungsinfrastruktur liegt im Zonenrandgebiet nach wie vor unter dem Gesamtniveau des Bundesgebietes. Dies gilt sowohl für die schulische Ausbildung als auch für Studienplätze und betriebliche Ausbildungsplätze. Eine Folge davon ist der hohe negative Wanderungssaldo der 18- bis 25jährigen. Allerdings schneidet bei diesen Kriterien der ländliche Raum insgesamt noch etwas schlechter ab als das Zonenrandgebiet. Dies hängt zum einen damit zusammen, daß im Zonenrandgebiet auch einige verdichtete Regionen enthalten sind, zum anderen auch damit, daß in der Vergangenheit verstärkte Bemühungen um ein verbessertes Bildungsangebot im Zonenrandgebiet zum Erfolg geführt haben.

Im zentralen Problembereich des Arbeitsplatzangebotes und der Arbeitsmarktsituation weist das Zonenrandgebiet gegenüber dem übrigen Bundesgebiet erhebliche Benachteiligungen auf. Dies gilt insbesondere für die Verdienstmöglichkeiten in der Industrie, die mit 3 600 DM pro Monat um gut 400 DM unter dem Niveau des übrigen Bundesgebietes liegen. Die Arbeitslosenquote ist mit knapp 8 v. H. deutlich höher als im übrigen Bundesgebiet und in den ländlich geprägten Regionen insgesamt. Auch der Anteil der Dauerarbeitslosen und der älteren Arbeitslosen liegt höher als im Durchschnitt des ländlichen Raumes. Bei der Jugendarbeitslosigkeit und der Arbeitslosigkeit der Frauen schneidet das Zonenrandgebiet etwas günstiger als der ländliche Raum insgesamt ab, jedoch deutlich schlechter als das übrige Bundesgebiet. Gleichwohl hat sich insgesamt die Arbeitsmarktsituation auch im Zonenrandgebiet gegenüber dem Beginn des Berichtszeitraums verbessert. Im September 1986 lag die Zahl der Arbeitslosen im Zonenrandgebiet bei 277 000 Personen. Im September 1989 waren es 233 000 Personen. Dies entspricht einem Rückgang von 15,9 v. H.

Die wirtschaftliche Benachteiligung des Zonenrandgebietes wird am deutlichsten bei den Daten zur Wertschöpfung und zum Wachstum. Mit 25 839 DM je Einwohner lag die Bruttowertschöpfung im Zonenrandgebiet 1986 um knapp 4 000 DM unter der des übrigen Bundesgebietes. Auch das Wachstum war sowohl dem Betrag nach als auch bei der Veränderungsrate ungünstiger. Entsprechend niedrig sind die Steuereinnahmen sowohl bei den Gewerbesteuern als auch bei den Einkommensteuern. Dies ist ein Grund für die erhöhten Schlüsselzuweisungen gegenüber dem Bundesdurchschnitt. Sie beliefen sich im Jahr 1988 auf 348 DM je Einwohner des Zonenrandgebietes (übrige Regionen 297 DM/EW; ländlicher Raum 347 DM/EW). Bei den Zuweisungen für Investitionen liegt das Zonenrandgebiet erheblich oberhalb des Bundesdurchschnitts, erreicht jedoch nicht das Niveau der ländlichen Räume insgesamt.

Die wirtschaftliche Benachteiligung und die Abwanderung eines Teils der aktiven Bevölkerung führt auch zu einer geringeren Wohnungsbautätigkeit innerhalb des Zonenrandgebiets gegenüber dem übrigen Bundesgebiet. Dagegen ist das Baulandpreisniveau weit niedriger als in anderen Regionen und unterschreitet auch noch das Niveau des ländlichen Raumes insgesamt.

In der Infrastrukturversorgung, von der Energieversorgung über den Verkehr und die Kommunikation bis zu Wasserver- und -entsorgung und Abfallbeseitigung, schneidet das Zonenrandgebiet durchweg ungünstiger ab als die übrigen Regionen der Bundesrepublik Deutschland. Allerdings sind häufig positive Abstände zu den ländlichen Regionen insgesamt festzustellen. Darin kommt zum Ausdruck, daß das Zonenrandgebiet in der Vergangenheit im Infrastruktursektor nachdrücklich gefördert worden ist.

Die Bestandsaufnahme des regionalen Entwicklungsstandes im Zonenrandgebiet zeigt, daß dieser Raum weiterhin als benachteiligt gelten kann, daß er jedoch verglichen mit den ländlich geprägten Regionen insgesamt etwas günstiger abschneidet. Dies gilt allerdings nur, solange das Zonenrandgebiet als Ganzes betrachtet wird. Die ländlich geprägten schwach industrialisierten Teile des Zonenrandgebietes sind in den meisten Belangen weiterhin noch hinter der Entwicklung der anderen ländlichen Räume zurückgeblieben.

3.2.2

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" wurden im Zonenrandgebiet in den Jahren 1985 bis 1988 Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 26,7 Mrd. DM gefördert. Hierfür wurden — gegebenenfalls zusätzlich zur Investitionszulage von 10 v. H. — Zuschüsse aus Gemeinschaftsaufgabemitteln in Höhe von 825,2 Mio. DM bereitgestellt. Dadurch wurden rd. 63 000 Arbeitsplätze neu geschaffen und rd. 216 000 gefährdete Arbeitsplätze gesichert. Für wirtschaftsnahe Infrastruktureinrichtungen mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 834 Mio. DM wurden Gemeinschaftsaufgabenzuschüsse in Höhe von 396,7 Mio. DM bereitgestellt.

3.2.3

Im Zusammenhang mit der Steuerreform werden die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" um 500 Mio. DM aufgestockt (vgl. auch Kapitel 9.3). Hiervon soll das Zonenrandgebiet 45 v. H. erhalten. Daneben ist der sog. Zonenranderlaß mit dem Ziel einer wirksame-

ren Förderung überarbeitet worden. Rücklagen nach § 3 Zonenrandförderungsgesetz (ZRFG) können künftig generell und nicht nur ausnahmsweise gewährt werden. Sie stehen ab 1990 gleichrangig neben den Sonderabschreibungen nach § 3 ZRFG. Durch die Rücklage wird die Finanzierung künftiger Investitionen erleichtert, denn hiermit werden Sonderabschreibungen um bis zu zwei Jahre (bei Gebäuden um bis zu vier Jahre) vorgezogen. Die Bundesregierung hat die hierdurch entstehenden Steuermindereinnahmen auf 400 Mio. DM geschätzt.

Während der Wegfall der Investitionszulage nur die überregional absetzenden Betriebe betrifft, kommen die Verbesserungen bei der steuerlichen Zonenrandförderung allen Unternehmen zugute. Insbesondere das Handwerk hat daher diese Änderung positiv gewürdigt.

3.2.4

Das Zonenrandgebiet wird im kommenden Prozeß des Zusammenwachsens der beiden deutschen Staaten eine wichtige Rolle spielen. Es kommt darauf an, daß diese Brückenfunktion und die daraus entstehenden besonderen Herausforderungen erfüllt werden können. Dazu ist eine differenzierte Betrachtung der Situation und Entwicklung der raumstrukturellen Gebietstypen des Zonenrandgebietes erforderlich.

Zum Zweck einer solchen differenzierten regionalen Analyse wird nachfolgend in den Tabellen 3.1 bis 3.12 eine Unterteilung des Zonenrandgebietes in Regionen mit großen Verdichtungsräumen, Regionen mit Verdichtungsansätzen und ländlich geprägte

Tabelle 3.1

Bevölkerung

Gebiet Gebietstyp	Bevölkerung in 1000 VZ 1987[1])	Veränderung 1988 gegenüber 1984 in v. H.[2])
Zonenrandgebiet	7 142	−0,5
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	558	−0,9
Regionen mit Verdichtungsansätzen	3 704	−0,8
Ländlich geprägte Regionen	2 879	0,0
nicht Zonenrandgebiet	53 938	1,3
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	33 419	1,6
Regionen mit Verdichtungsansätzen	13 753	0,8
Ländlich geprägte Regionen	6 766	1,1
Berlin (West)	2 014	11,9
Bundesgebiet	61 081	1,1

[1]) Volkszählung am 25. Mai 1987

[2]) Bevölkerungsfortschreibung zum 31. Dezember des Jahres

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Tabelle 3.2

Wirtschaftsleistung

Gebiet Gebietstyp	Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten (BWSF) in DM je Einwohner	
	1986	Veränderung 1986 gegenüber 1982 in v. H.
Zonenrandgebiet	25 839	23,5
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	21 517	29,7
Regionen mit Verdichtungsansätzen	27 446	22,3
Ländlich geprägte Regionen	24 621	24,6
nicht Zonenrandgebiet	30 292	22,1
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	33 149	22,3
Regionen mit Verdichtungsansätzen	26 090	22,1
Ländlich geprägte Regionen	24 798	21,4
Berlin (West)	32 545	22,0
Bundesgebiet	29 768	22,2

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Tabelle 3.3

Einkommen in der Industrie

Gebiet Gebietstyp	Monatslöhne und -gehälter der Industriebeschäftigten in DM je Person	
	1989	Veränderung 1989 gegenüber 1985 in v. H.
Zonenrandgebiet	3 682	19,5
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	4 136	18,3
Regionen mit Verdichtungsansätzen	3 995	18,9
Ländlich geprägte Regionen	3 272	20,8
nicht Zonenrandgebiet	4 280	20,1
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	4 444	19,3
Regionen mit Verdichtungsansätzen	3 998	22,1
Ländlich geprägte Regionen	3 993	21,8
Berlin (West)	3 841	17,8
Bundesgebiet	4 213	20,0

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Regionen im Vergleich zu den entsprechenden Regionstypen des übrigen Bundesgebietes vorgenommen. Das Land Berlin ist hier wiederum aus nachrichtlichen Gründen mit aufgenommen.

Auch im Zonenrandgebiet lebt die Mehrheit der Bevölkerung in Regionen mit großen Verdichtungsräumen und Regionen mit Verdichtungsansätzen.

Die Unterschiede in der Wirtschaftsleistung zwischen den ländlichen Regionen des Zonenrandgebietes und dem übrigen Bundesgebiet sind annähernd gleich, während die großen Verdichtungsräume des übrigen Bundesgebietes einen Vorsprung von über einem Drittel gegenüber denjenigen des Zonenrandgebietes aufweisen.

Bei dem Industrieeinkommen sind die Unterschiede in der Kategorie der Verdichtungsregionen längst nicht so ausgeprägt wie bei den ländlichen Regionen, wo die Regionen des Zonenrandgebietes sehr deutlich zurückliegen.

Tabelle 3.4

Arbeitslosigkeit

Gebiet Gebietstyp	Arbeitslose je 100 Arbeitnehmer (Arbeitslosenquote)		
	September 1985	September 1989	Differenz 1989 gegenüber 1985
Zonenrandgebiet	11,0	7,9	−3,3
davon			
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	9,2	5,9	−3,3
Regionen mit Verdichtungsansätzen	12,1	9,4	−2,7
Ländlich geprägte Regionen	9,8	6,3	−3,5
nicht Zonenrandgebiet	9,3	7,2	−2,1
davon			
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	9,6	8,0	−1,6
Regionen mit Verdichtungsansätzen	8,8	6,1	−2,7
Ländlich geprägte Regionen	8,8	5,7	−3,1
Berlin (West)	9,3	8,9	−0,4
Bundesgebiet	9,5	7,3	−2,2

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Tabelle 3.5

Beschäftigung

Gebiet Gebietstyp	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (ohne Landwirtschaft)		
	Beschäftigte in 1 000 Juni 1985	Beschäftigte in 1 000 Juni 1988	Veränderung 1988 gegenüber 1985 in v. H.
Zonenrandgebiet	2 147	2 254	5,0
davon			
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	132	142	7,8
Regionen mit Verdichtungsansätzen	1 132	1 186	4,7
Ländlich geprägte Regionen	882	926	5,0
nicht Zonenrandgebiet	18 000	18 786	4,4
davon			
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	11 845	12 309	3,9
Regionen mit Verdichtungsansätzen	4 190	4 404	5,1
Ländlich geprägte Regionen	1 965	2 073	5,5
Berlin (West)	720	742	3,0
Bundesgebiet	20 147	21 040	4,4

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Tabelle 3.6

Qualifikation

Gebiet Gebietstyp	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung je 100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	
	Juni 1988	Veränderung 1988 gegenüber 1985 in v. H.
Zonenrandgebiet	33,8	−2,5
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	33,6	−1,0
Regionen mit Verdichtungsansätzen	31,8	−2,8
Ländlich geprägte Regionen	36,4	−2,5
nicht Zonenrandgebiet	33,7	−2,5
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	33,2	−2,3
Regionen mit Verdichtungsansätzen	34,4	−2,9
Ländlich geprägte Regionen	35,4	−2,8
Berlin (West)	41,4	−0,9
Bundesgebiet	33,7	−2,5

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Tabelle 3.7

Forschungsförderung

Gebiet Gebietstyp	Forschungs- und Technologieförderbetrag des BMFT [1]) an Unternehmen der Wirtschaft in DM je Industriebesch.	
	1988	Veränderung 1988 gegenüber 1985 in v. H.
Zonenrandgebiet	55	−38,9
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	45	−34,1
Regionen mit Verdichtungsansätzen	88	−41,4
Ländlich geprägte Regionen	20	−23,7
nicht Zonenrandgebiet	216	−27,2
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	291	−28,9
Regionen mit Verdichtungsansätzen	56	− 5,2
Ländlich geprägte Regionen	158	−14,4
Berlin (West)	199	85,7
Bundesgebiet	198	−27,7

[1]) Bundesminister für Forschung und Technologie

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Bei der Arbeitslosigkeit bestehen die größten negativen Abweichungen zwischen Zonenrandgebiet und dem übrigen Bundesgebiet in den Regionen mit Verdichtungsansätzen. Allerdings fällt der Rückgang der Arbeitslosigkeit im Zonenrandgebiet im Zeitraum 1985 bis 1989 durchweg höher aus als in den anderen Regionen des Bundesgebietes. Auffallend ist dabei der doppelt so hohe Rückgang und der ebenso fast doppelt so hohe Zuwachs an Beschäftigten in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen im Vergleich zu diesem Regionstypus im übrigen Bundesgebiet. Dies mag mit der günstigen Autokonjunktur zusammenhängen, da die Verdichtungszentren des Zonenrandgebietes die Region Braunschweig/Wolfsburg und Kassel umfassen, in denen der Industriebesatz überproportional durch die Automobilindustrie mitgeprägt wird.

Bei der Forschungsförderung ist auffallend, daß die großen Verdichtungsregionen sowie die ländlich geprägten Regionen des Zonenrandgebietes das Fünf- bis Zehnfache weniger an Mitteln pro Beschäftigten binden können wie die entsprechenden Regionstypen des übrigen Bundesgebietes. Bei den Regionen mit Verdichtungsansätzen hat das Zonenrandgebiet eine stärkere Position. Ob sich hieraus ein technologischer Rückstand des Zonenrandgebietes vermuten läßt, muß offenbleiben. Hinsichtlich der Nutzungsdichte bei der modernen Kommunikationstechnologie ist kein signifikanter Unterschied festzustellen.

Der überproportional hohe Exportanteil des gesamten Zonenrandgebietes im Vergleich zu dem übrigen Bundesgebiet deutet im übrigen nicht auf ein technologisch niedriges Produktniveau hin, sondern erlaubt den Schluß, daß eine relativ günstige internationale Wettbewerbsfähigkeit gegeben ist.

Insgesamt zeigt dieser erste differenzierte Überblick, daß die Regionen innerhalb des Zonenrandgebietes durch sehr unterschiedliche Situationen und Entwicklungen gekennzeichnet sind.

Tabelle 3.8

Kommunikationstechnologie

Gebiet Gebietstyp	Anschlüsse neuer Dienste der Bundespost		
	Telefon je 100 Einw. 1982	Teletex je 100 000 Einw. 1986	Telefax je 100 000 Einw. 1987
Zonenrandgebiet	35,4	14,2	55,2
davon			
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	40,5	15,3	91,0
Regionen mit Verdichtungsansätzen	37,5	14,1	57,1
Ländlich geprägte Regionen	31,7	14,1	45,7
nicht Zonenrandgebiet	38,3	22,5	107,7
davon			
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	41,1	26,6	134,7
Regionen mit Verdichtungsansätzen	33,8	16,4	68,3
Ländlich geprägte Regionen	33,1	14,7	55,1
Berlin (West)	56,9	21,5	98,6
Bundesgebiet	38,0	21,5	101,6

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Tabelle 3.9

Branchenstruktur

Gebiet Gebietstyp	Anteil Beschäftigte gewachsener[1]) bzw. geschrumpfter[2]) Branchen an Beschäftigten insgesamt in v. H.	
	Gewachsene Branchen 1988	Geschrumpfte Branchen 1988
Zonenrandgebiet	11,1	19,2
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	11,8	13,1
Regionen mit Verdichtungsansätzen	12,2	15,6
Ländlich geprägte Regionen	9,5	24,7
nicht Zonenrandgebiet	13,0	17,2
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	14,2	16,3
Regionen mit Verdichtungsansätzen	10,7	19,2
Ländlich geprägte Regionen	10,8	18,5
Berlin (West)	19,5	12,5
Bundesgebiet	12,8	17,4

[1]) Gewachsene Branchen sind Branchen mit bundesweit mehr als 10 v. H. Beschäftigungsgewinn zwischen 1985 und 1988

[2]) Geschrumpfte Branchen sind Branchen mit einem bundesweiten Beschäftigungsverlust zwischen 1985 und 1988

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Tabelle 3.10

Export

Gebiet Gebietstyp	Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz des Produzierenden Gewerbes in v. H.	
	1988	Veränderung 1988 gegenüber 1984
Zonenrandgebiet	33,0	0,5
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	17,5	2,6
Regionen mit Verdichtungsansätzen	39,5	0,3
Ländlich geprägte Regionen	24,6	0,9
nicht Zonenrandgebiet	29,9	1,7
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	30,9	1,8
Regionen mit Verdichtungsansätzen	27,3	1,3
Ländlich geprägte Regionen	28,2	2,5
Berlin (West)	11,3	−2,1
Bundesgebiet	30,2	1,6

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Tabelle 3.11

Erwerbsbeteiligung

Gebiet Gebietstyp	Erwerbstätige je 100 Erwerbsfähige (15- bis 65jährige)	
	Erwerbsquote 1985	Veränderung 1985 gegenüber 1980 in v. H.
Zonenrandgebiet	57,5	−8,1
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	43,4	−7,3
Regionen mit Verdichtungsansätzen	57,3	−8,6
Ländlich geprägte Regionen	60,6	−7,5
nicht Zonenrandgebiet	59,8	−6,7
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	61,0	−6,4
Regionen mit Verdichtungsansätzen	57,3	−7,2
Ländlich geprägte Regionen	59,0	−7,3
Berlin (West)	68,9	−5,4
Bundesgebiet	59,6	−6,8

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Tabelle 3.12

Betriebsgrößenstruktur

Gebiet Gebietstyp	Beschäftigte je Betrieb in der Industrie	
	1989	Veränderung 1989 gegenüber 1985 in v. H.
Zonenrandgebiet	144	5,3
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	101	5,4
Regionen mit Verdichtungsansätzen	182	6,2
Ländlich geprägte Regionen	122	5,3
nicht Zonenrandgebiet	164	3,9
davon		
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	192	1,9
Regionen mit Verdichtungsansätzen	131	6,7
Ländlich geprägte Regionen	131	9,0
Berlin (West)	154	−4,8
Bundesgebiet	161	4,1

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Kapitel 4: Raumordnungspolitische Perspektiven

4.1 Die aktuellen Anforderungen

Im Berichtszeitraum konzentrierten sich die Überlegungen zu notwendigen raumordnungspolitischen Konsequenzen vor allem auf vier Bereiche:

— die stärkere Verzahnung von Raumordnung und Umweltschutz, die in den Programmatischen Schwerpunkten der Raumordnung von 1985 thematisiert wurde und wesentlicher Beweggrund der im Berichtszeitraum erfolgten Novellierung des Raumordnungsgesetzes war;

— die Reaktion auf die Erkenntnisse zu der heftig diskutierten Frage eines bestehenden oder entstehenden Süd-Nord-Gefälles in der regionalen Entwicklungsdynamik;

— die sich aus der fortschreitenden europäischen Integration ergebenden Anforderungen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Regionen und Standorte und auch für die Anpassung der Infrastruktur an die europäische Dimension;

— die Gewährleistung einer gleichwertigen Entwicklung der ländlichen Räume unter dem Druck des fortschreitenden landwirtschaftlichen Strukturwandels und den sich aus der europäischen Integration möglicherweise ergebenden neuen Konzentrationsprozessen.

Diese Bereiche galten bis vor wenigen Monaten nicht nur als die raumordnerischen Hauptaufgabenfelder des Berichtszeitraumes, sondern nach fast allseitiger Überzeugung auch als die Schwerpunkte künftiger Raumordnungspolitik. Ganz sicher bleiben die Verzahnung von Raumordnung und Umweltschutz, die regionale Unterstützung des europäischen Integrationsprozesses und die Verhinderung neuer Disparitäten zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen in den kommenden Jahren wichtige Aufgaben. Ebenso gewiß werden sie aber überlagert von der raumordnungspolitischen Herausforderung, welche sich aus der grundlegenden Veränderung des deutsch-deutschen Verhältnisses ergibt. Diese Aufgabe ist auch nicht vergleichbar mit dem Wiederaufbau nach dem Krieg. Damals galt es eine Entwicklung räumlich so zu steuern, daß alle Teilräume davon gleichmäßig partizipieren konnten — aber Teilräume, die auf weitgehend gleichmäßig niedrigerem Niveau begannen. Heute gilt es, zwei Räume zusammenwachsen zu lassen, deren Infrastruktur, deren Wirtschaftskraft und deren ökologische Substanz — ganz abgesehen von den politischen, sozialen und rechtlichen Unterschieden — weit auseinanderklaffen. Die Disparitäten innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, zwischen Nord und Süd, zwischen Stadt und Land, könnten demgegenüber — verhältnismäßig — an Bedeutung verlieren. Dabei ist es unumgänglich, diesen gewaltigen Niveauunterschied rasch zu überwinden oder jedenfalls diese Perspektive in den Vordergrund zu stellen, da sonst — ganz anders als bei großräumigen europäischen Disparitäten oder bei

den bisherigen Disparitäten innerhalb der Bundesrepublik Deutschland — mit massiven Wanderungsbewegungen und all ihren einschneidenden Auswirkungen auf die Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur zu rechnen wäre — ganz abgesehen von den möglichen Folgen für die soziale und politische Stabilität.

Dies heißt zwingend, daß Infrastrukturplanungen und regionalpolitische Ausgleichs- und Förderinstrumente nicht zuletzt auf den Ausgleich des West-Ost-Gefälles konzentriert werden müssen. Viele Standortbedingungen und Standortqualitäten in ganz Deutschland werden sich neu darstellen, neu definieren. So ist ganz offensichtlich, daß das Zonenrandgebiet kein Grenzraum mehr sein, daß Berlin mit seinem angestammten Umland eine völlig veränderte Funktion haben wird. Es kann nicht Inhalt dieses Berichtes sein, der in der Zeit eines sich täglich weiterentwickelnden deutsch-deutschen Verhältnisses entsteht, all die notwendigen Konsequenzen schon vorzuzeichnen. Aber es ist erforderlich, darauf hinzuweisen, daß die gestern noch sicher erscheinenden Konsequenzen und richtigen Instrumente im Hinblick auf diese Entwicklung zu überdenken sind.

4.2 Weichenstellungen im Berichtszeitraum

Die Raumordnung hat im Berichtszeitraum vor allem durch drei Maßnahmenbereiche wichtige Weichenstellungen erfahren, nämlich:

- die Europäische Kampagne für den ländlichen Raum,
- die Novellierung des Raumordnungsgesetzes,
- das Strukturhilfegesetz.

4.2.1 Europäische Kampagne für den ländlichen Raum

Die Europäische Kampagne für den ländlichen Raum, welche der Europarat nicht zuletzt auf Betreiben der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1987/1988 durchführte und welche in der Bundesrepublik Deutschland unter Federführung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau von der Bundesregierung, den Bundesländern, den kommunalen Spitzenverbänden, den Kirchen und über fünfzig gesellschaftlichen Organisationen gemeinsam getragen wurde, verlieh der Raumordnungspolitik für den ländlichen Raum europaweit wesentliche Impulse. In einem zu diesem Themenkreis bisher nicht gekannten breiten Meinungsaustausch wurden bisher vielfach sektorale Betrachtungsweisen und Lösungsgedanken zu einer breiten, integrierten Sicht zusammengefaßt und eine hohe Sensibilisierung für die Anliegen des ländlichen Raumes im Interesse der ganzen Raumstruktur erreicht. Als Beleg dafür kann beispielsweise gelten, daß während der Kampagne nicht nur im Deutschen Bundestag eine Große Anfrage zu den Lebensbedingungen in den Städten und Dörfern des ländlichen Raumes eingebracht und von der Bundesregierung beantwortet wurde (BT-Drucksache 11/3007 vom 28. 9. 1988), sondern daß auf Bundes- und Landesebene die großen Parteien spezielle Programme für den ländlichen Raum entwickelten. Aus Sicht der Bundesregierung waren inhaltlich vor allem folgende Ergebnisse der Kampagne richtungweisend:

Aus der europäischen Sicht, die diese Kampagne ermöglichte, zeigte sich, daß die Siedlungsstruktur und die Lebensbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland beispielhaft ausgeglichen sind und dies ganz offenbar ein wesentliches Element der wirtschaftlichen und sozialen Stärke darstellt. Strukturverwerfungen in einzelnen Regionen lassen sich dabei auch verhältnismäßig leicht abfedern, da andere Regionen die dynamische Position fast übergangslos übernehmen können, insoweit also die gesamtwirtschaftliche Leistungskraft nicht verlorengeht und damit die Basis für eine effektive Ausgleichspolitik erhalten bleibt. Nach Überzeugung der Bundesregierung haben sich dabei auch die für eine solche Ausgleichspolitik vorhandenen raumordnerischen, finanzpolitischen und regionalpolitischen Instrumente, vor allem das Finanzausgleichssystem, aber auch beispielsweise das Prinzip der Zentralen Orte und nicht zuletzt die Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" bewährt. Die Beantwortung der Großen Anfrage zur Situation der Städte und Gemeinden im ländlichen Raum hat diese Einschätzung weitgehend bestätigt. Die ländlichen Regionen haben in vielen Bereichen aufgeholt, weisen bei zahlreichen maßgeblichen Indikatoren wie z. B. beim Beschäftigtenwachstum sogar eine überdurchschnittliche Dynamik auf. Daß dabei einzelne Regionen ein abweichendes Bild zeigen, ist ein Phänomen, das sich auch bei den Verdichtungsräumen zeigt, also nicht mit einem Stadt-Land-Gefälle erklärbar ist. Eine Erkenntnis, die die Raumordnung unter dem Stichwort der „Förderung des endogenen Potentials" seit längerem bestimmt, erfuhr durch die Kampagne zusätzliche Bestätigung. Untersuchungen ergeben übereinstimmend, daß bei den kleinräumigen Strukturen des ländlichen Raumes keine pauschale Förderung Erfolg haben kann, sondern allein Maßnahmen, die ganz spezifische und spezialisierte Vorteile verstärken und dabei die Eigeninitiative der Bürger voll einbeziehen. Die Bundesregierung hat aus diesen Erkenntnissen bereits im Berichtszeitraum wichtige Folgerungen gezogen:

Bei der Novellierung des Raumordnungsgesetzes wurde der Vorrang der Verdichtung aufgegeben und in § 2 Abs. 1 Ziff. 1 Raumordnungsgesetz (ROG) als erster Grundsatz der Raumordnung festgestellt, daß die Struktur des Gesamtraumes mit einem ausgewogenen Verhältnis von Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen entwickelt werden soll. Dies heißt nicht nur, daß diese beiden Raumkategorien als gleichgewichtig behandelt werden müssen, sondern auch, daß es vor allem darum geht, die vorhandene Ausgewogenheit zu erhalten. Weiterhin wurde in einem neuen eigenen Grundsatz für ländliche Räume (§ 2 Abs. 1 Ziff. 6 ROG) deren eigenständige Bedeutung auch unabhängig von der Land- und Forstwirtschaft herausgestellt. Die Förderung des endogenen Potentials des ländlichen Raumes wird von der Bundesregierung durch die immer stärkere Akzentuierung der städtebaulichen Dorferneuerung im Rahmen der Städtebauförderung sowie durch gezielte Forschung mit Maßnahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus unterstützt. Bei der

Dorferneuerung können sich städtebauliche und agrarstrukturelle Maßnahmen ergänzen.

Dazu führt der Bericht der Bundesregierung zur Erneuerung von Dörfern und Ortsteilen aus: „Ziel ist, die wertvollen natürlichen Ressourcen im ländlichen Raum zu bewahren, den in dörflichen Siedlungen Wohnenden und Arbeitenden durch Verbesserung der Wohn- und Umweltverhältnisse sowie durch Entwicklung besserer Standortbedingungen für außerlandwirtschaftliche und landwirtschaftliche Arbeitsplätze das Verbleiben im Ort zu ermöglichen und ihre Ortsverbundenheit zu stärken."

4.2.2 Novellierung des Raumordnungsgesetzes

Im Mittelpunkt der Novellierung des Raumordnungsgesetzes stand die bessere Verzahnung von Raumordnung und Umweltschutz (vgl. Kapitel 14). Der Schutz, die Pflege und die Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen wurden als wichtige Leitvorstellung in das Gesetz aufgenommen. Die in diesem Zusammenhang stehende bundesweite Einführung des Raumordnungsverfahrens mit einer integrierten, dem Planungsstand entsprechenden Umweltverträglichkeitsprüfung stellt neben der besseren Abschätzung der Umweltauswirkungen von Vorhaben auch insgesamt ein raumordnerisches Instrument zur Verfügung, das vorhabenbezogen eine frühzeitige Abwägung aller Nutzungsansprüche gewährleistet und somit ermöglicht, daß Vorhaben einen wirklichen geeigneten Standort finden. Dies sichert nicht nur einen sparsamen Umgang mit den natürlichen Ressourcen, sondern auch einen ökonomisch und regionalpolitisch effektiven Mitteleinsatz. Daneben haben zwei weitere Änderungen bei der Novellierung grundsätzliche Bedeutung. Zu § 1 ROG wurde die Grundidee der Raumordnung, nämlich gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen zu schaffen und zu sichern, als ausdrückliche Leitvorstellung festgeschrieben, welche nun alle Planungen und Maßnahmen berücksichtigen müssen. Diese Grundidee muß auch in angemessener Weise auf die zukünftige Entwicklung des Zusammenwachsens der beiden deutschen Staaten angewandt werden. Außerdem wurden die Aussagen für die Verdichtungsräume neu gewichtet. Während die Raumordnung früher tendenziell davon ausging, daß Verdichtungsräume sich ganz überwiegend positiv entwikkeln, trägt die neue Konzeption der Erkenntnis Rechnung, daß — abgesehen von den besonderen Problemen überalterter Strukturen in den sog. altindustrialisierten Gebieten — die Verdichtung insgesamt spezifische Folgekosten aufwirft, die eine planerische Gegensteuerung erfordern. Auch der Mitteleinsatz der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" trägt dem Rechnung.

4.2.3 Strukturhilfegesetz

Mit dem Strukturhilfegesetz wurde ein Instrument geschaffen, das flexibel und wirkungsvoll großräumigen Disparitäten begegnet. Dieses Instrument macht es möglich, eine Gegensteuerung gegen regionale Disparitäten einzuleiten, noch bevor einige Regionen schon so weit abfallen, daß dadurch schwerwiegende Folgeschäden und soziale und siedlungsstrukturelle Verwerfungen auftreten. Es hat sich auch hierbei gezeigt, daß rechtzeitige Informationen über die räumlichen Entwicklungen hohe Bedeutung haben, und zwar gerade in einem föderalen und marktwirtschaftlichen System. Diese Informationen ermöglichen auch die rechtzeitige Reaktion staatlicher Vorsorge- und Ausgleichspolitik und geben der Entfaltung der wirtschaftlichen Eigenkräfte wichtige Daten und Impulse.

In Ergänzung insbesondere zu der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" werden mit den durch das Gesetz verfügbar gemachten Finanzmitteln nicht vorrangig private Investitionen gefördert, sondern infrastrukturelle Maßnahmen zur Hebung der Attraktivität von Standorten. Dies hat in doppelter Hinsicht zukunftsweisende Bedeutung. Zum einen wird damit die Konsequenz daraus gezogen, daß der direkte wirtschaftsfördernde Ansatz der Gemeinschaftsaufgabe durch die Wettbewerbskontrolle der EG unter Druck geraten ist. Zum anderen trägt dies der Erkenntnis Rechnung, daß es für den Staat und damit für die Raumordnung darauf ankommt, die infrastrukturelle Attraktivität von Standorten für freie wirtschaftliche Betätigung zu heben und dabei möglichst viel regionales, lokales und individuelles Engagement zu wecken. Dies ist neben dem Strukturhilfegesetz auch das besondere Anliegen der Städtebauförderung, die insoweit, und nicht nur, weil sie räumliche Strukturen schafft, der Raumordnung besonders verbunden ist. Auch hier geht es zentral darum, Standortattraktivitäten zu verbessern und gleichzeitig privates Engagement zu mobilisieren.

4.3 Perspektiven

Die Perspektiven der Raumordnung für die 90er Jahre konzentrieren sich auf das Zusammenwachsen der seit 45 Jahren getrennten deutschen Staaten. Hierauf müssen sich erhebliche Anstrengungen richten. Die Erfahrungen und Erkenntnisse, die hinsichtlich der Anpassung an die europäische Integration zu gewinnen sind, werden dafür nicht immer passen, aber manchen Weg weisen können. Nicht nur wegen der Wettbewerbskontrolle der EG, sondern auch aus der Einsicht in die geteilte Verantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden sowie der Wirtschaft ist es anzuraten, daß der Staat seine Maßnahmen schwerpunktmäßig auf die soziale, ökologische und infrastrukturelle Verbesserung der Lebensbedingungen und der Standortattraktivitäten konzentriert, um damit dem privaten Engagement für wirtschaftliche Aktivitäten den Weg zu ebnen. Die räumlichen Herausforderungen der Zukunft werden nur von Bund, Ländern, Gemeinden und Wirtschaft gemeinsam zu erfüllen sein, wobei alle ihren originären Anteil erfüllen müssen. Dabei gewinnt das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Teilräumen als Grundorientierung einer zukunftsgestaltenden Raumordnungspolitik eine neue Aktualität und Dimension zugleich. Raumordnung und Landesplanung haben für die neue Zukunftsaufgabe die räumlichen Rahmenbedingungen zu sichern und herzustellen, damit die Entwicklungsprozesse in Gesellschaft und Wirtschaft sich ohne allzu große Verwerfungen dynamisch entfalten können.

Teil II: Fachpolitische Entwicklungen im Berichtszeitraum

Kapitel 5: Bevölkerung

5.1 Demographische Eckdaten aus der Volkszählung 1987

Die Ergebnisse der Volkszählung 1987 liefern wichtige Grundinformationen für eine Bestandsaufnahme der demographischen Situation. Dazu gehören die Bevölkerungszahl und -zusammensetzung, deren regionale Verteilung sowie schließlich das Zusammenleben in privaten Haushalten.

5.1.1

In der Bundesrepublik Deutschland wohnten am 25. Mai 1987 knapp 61,1 Mio. Personen. Davon waren 56,9 Mio. Deutsche. Die Altersstruktur weist bei den Jugendlichen (unter 18 Jahren) einen Anteil von 18,6 v. H., bei den älteren Jahrgängen (ab 60 Jahre) einen Anteil von 20,7 v. H., also bereits ein leichtes Übergewicht der Alten gegenüber den Jungen aus.

5.1.2

Ein Vergleich mit der vorletzten Volkszählung von 1970 zeigt zwar eine fast stabile Bevölkerungszahl (eine Zunahme von lediglich 0,7 v. H.), jedoch verbergen sich dahinter erhebliche strukturelle und regionale Veränderungen: Die deutsche Bevölkerung hat leicht abgenommen (−2,2 v. H.), die Zahl der Ausländer hat beträchtlich zugenommen (+ 70 v. H.), der Anteil der Jugendlichen unter 18 Jahren ist gesunken (−8,5 v. H.), der Anteil älterer Menschen dagegen leicht gestiegen (+ 1,4 v. H.).

5.1.3

Regionale Unterschiede sind noch bemerkenswerter und zeigen sich bereits auf der Ebene der Bundesländer. Die relative Veränderung der Bevölkerungszahl zwischen 1970 und 1987 hat eine Spannweite von + 4,4 v. H. (Baden-Württemberg) bis −5,7 v. H. (Saarland). Die Stadtstaaten mit ihren Sondereinflüssen des Suburbanisierungsprozesses zeigen sogar noch stärkere Abweichungen von dem Bundestrend: Die Bevölkerung nahm in dem Vergleichszeitraum in Bremen und Hamburg jeweils um ca. 10 v. H., in Berlin (West) um etwa 5 v. H. ab.

Immer mehr Menschen haben einen zweiten Wohnsitz und sind damit statistisch gesehen Mitglieder in zwei Haushalten. Daher nahm die Zahl der Personen in privaten Haushalten stärker zu als die Wohnbevölkerung. Zudem besteht ein eindeutiger Trend, daß die Haushalte immer weniger Personen umfassen. Die Zahl der privaten Haushalte belief sich 1987 auf 26,22 Mio., das sind fast 20 v. H. mehr als 1970. Diese Dynamik wurde vorwiegend (zu gut drei Vierteln) getragen vom Zuwachs der Einpersonen-Haushalte, die ihrerseits um fast 60 v. H. auf 8,77 Mio. anstiegen. Während 1970 nur jeder vierte Haushalt aus nur einer Person bestand, ist es nunmehr schon jeder dritte. Dieser Prozeß zur Haushaltsverkleinerung läßt sich auch an der durchschnittlichen Personenzahl je Haushalt ablesen: Die durchschnittliche Haushaltsgröße sank von 2,74 Personen (1970) auf 2,35 Personen (1987), wobei sich die Tendenz zur Verkleinerung in den 80er Jahren sogar noch beschleunigte.

5.2 Neuere Tendenzen der regionalen Bevölkerungsentwicklung

5.2.1

Die 80er Jahre sind gekennzeichnet durch ein gleichzeitiges Nebeneinander von Regionen mit wachsender, stagnierender oder abnehmender Bevölkerungszahl. Vom Bevölkerungsrückgang ist vor allem der Norden betroffen. Die Hansestädte, Schleswig-Holstein und das Saarland insgesamt sowie weite Teile von Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wiesen Abnahmen auf, während Hessen, Baden-Württemberg und Bayern fast flächendeckend Bevölkerungswachstum zu verzeichnen hatten. Allerdings waren die Größenordnungen in vielen Regionen eher bescheiden: In knapp der Hälfte aller Regionen machte die relative Veränderung der Bevölkerung zwischen 1983 und 1987 weniger als ein Prozent aus.

5.2.2

Die Gesamtentwicklung läßt sich zurückführen auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung (Geburten, Sterbefälle) und die Wanderungsbewegungen (Zuzüge, Fortzüge).

Die Geburtenhäufigkeit liegt in sämtlichen Regionen unter dem Bestandserhaltungsniveau. Gleichwohl gibt es noch Regionen, in denen – aufgrund der günstigen Altersstruktur – noch ein positiver natürlicher Saldo (mehr Geburten als Sterbefälle) vorliegt. Dies gilt für das Münsterland, das Siegerland, die Region Paderborn, das Emsland und Ostfriesland und ansonsten ausschließlich für Regionen in Baden-Württemberg und Bayern.

5.2.3

Die Wanderungen zwischen den Regionen und über die Grenzen der Bundesrepublik zeigen ein ausgeprägtes geographisches Gefälle. Regionen mit Wanderungsgewinnen konzentrieren sich auf den süddeutschen Raum. Das traditionelle siedlungsstrukturelle Gefälle — mit Wanderungsverlusten in den ländlich geprägten Regionen und -gewinnen in den hochverdichteten Regionen — ist im Beobachtungszeitraum kaum noch festzustellen. Differenziertere Analysen der Wanderungsbewegungen zeigen, daß lediglich noch bei der Gruppe der 18- bis 24jährigen ein verstärkter Zug in die Agglomerationen vorherrscht.

Karte 5.1
Bevölkerungsentwicklung

Kiel
Hamburg
Bremen
Hannover
Berlin
(West)
(Ost)
Dortmund
Kassel
Bonn
Frankfurt a.M.
Mainz
Mannheim
Saarbrücken
Nürnberg
Stuttgart
München
Freiburg i.Br.

Veränderung der Bevölkerung insgesamt 1987 gegenüber 1983 in v.H.

- bis unter -1.8
- -1.8 bis unter -1.0
- -1.0 bis unter 0.0
- 0.0 bis unter 1.0
- 1.0 bis unter 1.8
- 1.8 und mehr

Kumulierter Saldo 1984 bis 1987 je 1000 Einwohner 1984

5 15 30

Zunahme

Natürlicher Saldo

Wanderungs-saldo

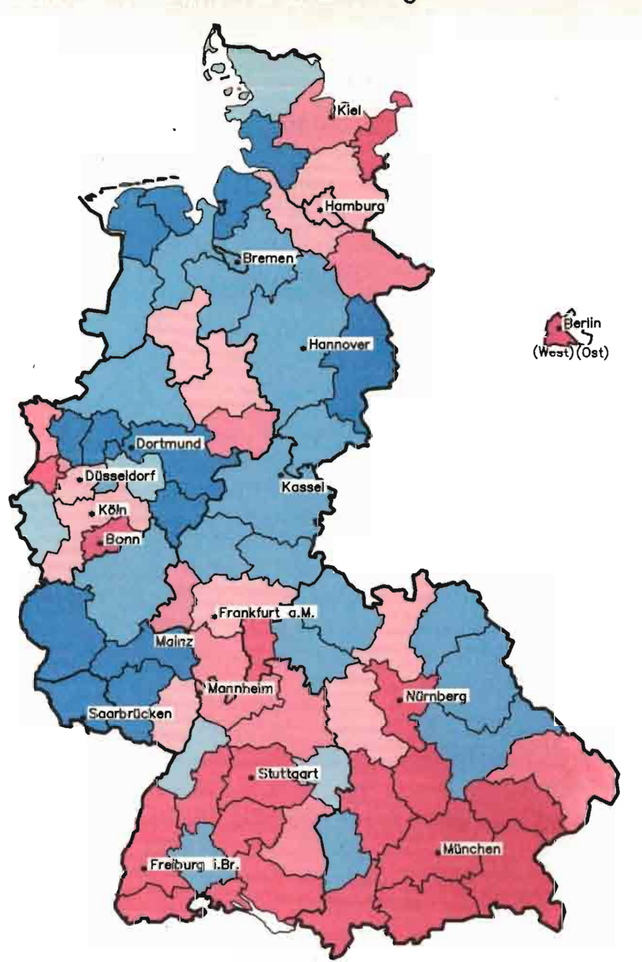
Abnahme



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Raumordnungsregionen

100 km

Karte 5.2 Binnenwanderung



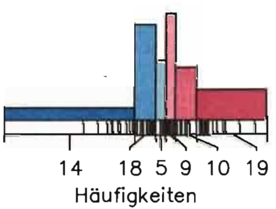
Kumulierter Saldo 1984 bis 1987
je 1000 Einwohner 1986

Abwanderung

- bis unter -8.0
- -8.0 bis unter -2.5
- -2.5 bis unter 0.0

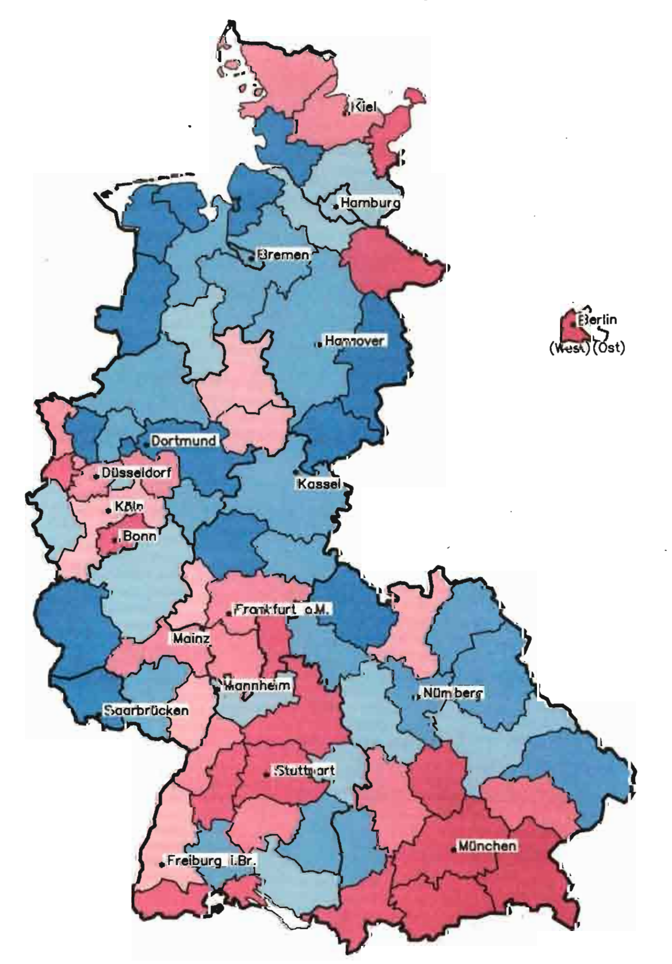
Zuwanderung

- 0.0 bis unter 2.5
- 2.5 bis unter 8.0
- 8.0 und mehr



Minimum: -41.9
Maximum: 26.2
Bundeswert: 0.0

Karte 5.3 Binnenwanderung der Erwerbspersonen



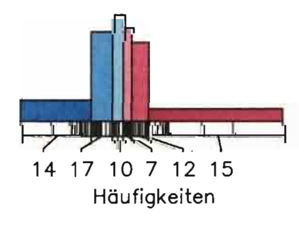
Kumulierter Saldo 1984 bis 1987
je 1000 Erwerbsfähige 1986

Abwanderung

- bis unter -7.5
- -7.5 bis unter -2.5
- -2.5 bis unter 0.0

Zuwanderung

- 0.0 bis unter 2.0
- 2.0 bis unter 6.0
- 6.0 und mehr



Minimum: -24.2
Maximum: 37.6
Bundeswert: 0.0

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Raumordnungsregionen

200 km

LANDES KUNDE UND RAUM ORDNUNG

Aus einer neuen Forschungsarbeit des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau „Mobilität und großräumige Wanderungen von Erwerbspersonen" ergeben sich folgende Befunde:

— Das Mobilitätsvolumen sinkt seit Anfang der 70er Jahre kontinuierlich. Am stärksten war der Rückgang bei den Fernwanderungen, worunter hier die Wanderungen zwischen den Bundesländern zu verstehen sind. Seit 1983 bewegt sich das Volumen in einem Bereich, der nur noch ca. 60 v. H. gegenüber der ersten Hälfte der 70er Jahre ausmacht. Das Wanderungsvolumen über mittlere Distanzen (über Kreisgrenzen, jedoch innerhalb von Bundesländern) liegt um ein gutes Drittel unter dem der ersten Hälfte der 70er Jahre. Dieser Wert wie auch die Nahwanderungen ist allerdings z. T. beeinflußt durch Gebietsstandsänderungen auf der Ebene der Kreise. Die Nahwanderungen (innerhalb von Kreisen) nahmen zwischen 1973 und 1978 ab; sie steigen seither jedoch wieder leicht an.

— Der bisherige Rückgang des Mobilitätsvolumens beruht nicht auf altersstrukturellen Verschiebungen hin zu weniger mobilen Altersgruppen. Die Mobilität sinkt von Geburtsjahrgang zu Geburtsjahrgang. Um diesen langfristigen Trend sind jährliche Abweichungen zu beobachten, die mit der ökonomischen Situation variieren. In Zeiten der Hochkonjunktur ist das Mobilitätsvolumen größer als in Rezessionsphasen.

— Zwischen dem Wanderungsvolumen und der Wanderungsdistanz besteht ein enger negativer Zusammenhang. Mit wachsender Entfernung zwischen den Regionen nimmt die Zahl der Wanderungen rasch ab. Fast die Hälfte aller Wanderungsfälle überwindet lediglich eine Distanz bis 50 km, weitere knapp 20 v. H. bewegen sich zwischen 50 und 100 km. Die Entfernungsabhängigkeit der Wanderungen schwankt zwischen den Altersklassen und sozioökonomischen Gruppen. Bei Personen in der Altersgruppe über 30 Jahre ist die durchschnittliche Entfernung zwischen altem und neuem Wohnstandort größer als bei den Personen unter 30. Bei Ausländern ist sie größer als bei Deutschen, bei Erwerbspersonen und Nichterwerbspersonen nahezu gleich.

— Der Bevölkerungsaustausch zwischen den Regionen führt bei jeder Region zu einer mehr oder weniger starken Abhängigkeit von anderen Regionen, wobei die Intensität der Abhängigkeit ebenso wie die Verflechtungsintensität stark von der jeweiligen Lage im Raum bestimmt wird. Bei Kreisen in der Nähe großer Städte vollzieht sich der Bevölkerungsaustausch vor allem mit dem benachbarten Zentrum, so daß die Wanderungsbeziehungen zu anderen Regionen nur schwach entwickelt sind. Kreise in ländlich peripheren Regionen haben dagegen vielfältige Wanderungsbeziehungen sowohl mit benachbarten als auch weiter entfernten Regionen.

Wegen der großen Bedeutung des Faktors „Lage im Raum" bzw. „Räumliche Nachbarschaft" für Umfang, Richtung und Entfernung der Wanderungen, vollzieht sich ein großer Teil der Dynamik der räumlichen Bevölkerungsbewegungen im Nahbereich (Suburbanisierungsprozeß mit wohnungsmarktmotivierten Wanderungen). Werden die vielfältigen Wanderungsmotive nach der Wanderungsdistanz untergliedert, so haben bei den Fernwanderungen die arbeitsmarktorientierten Motive — insbesondere bei den höher qualifizierten Erwerbstätigen — das größte Gewicht.

5.3 Entwicklung der privaten Haushalte

Nicht immer ist die Bevölkerung (als Summe von Einzelpersonen) die Zielgruppe für politisches Handeln. Die Einbindung der Individuen in einer Gruppe (Familie, private Haushalte) ist besonders bedeutsam, wenn diese Gruppe gemeinsame Entscheidungen trifft. Die räumliche Relevanz privater Haushalte ist auf den Wohnungsmärkten am offensichtlichsten, betrifft aber auch andere Bereiche.

Für eine regionalisierte Beschreibung des Bereichs „private Haushalte" war die Durchführung der Volkszählung von ganz besonderer Bedeutung, ist dies doch die einzige Statistik, die eine räumlich ausreichende Differenzierung gestattet. In den Jahren zwischen den Vollerhebungen ist die einzige Datenquelle für Haushaltszahlen der Mikrozensus. Dieser erlaubt jedoch — wegen seines Stichprobencharakters — keine kleinräumige Auswertung.

Die Darstellung der durchschnittlichen Haushaltsgröße in den Kreisen bei der Volkszählung 1987 zeigt ein großes Gefälle der Haushaltsstrukturen zwischen den Kernstädten und ihrem Umland: Die Gruppe der Kreise mit den kleinsten Haushalten (im Durchschnitt weniger als 2,2 Personen) wird ausschließlich von Kernstädten gebildet. Je größer die Städte sind, um so häufiger treten dort kleine Haushalte auf. Spitzenreiter sind München und Berlin (West) mit durchschnittlich 1,84 Personen je Haushalt. Aber auch Hannover, Frankfurt a. M., Düsseldorf, Hamburg oder Stuttgart liegen noch unter 2 Personen. Zu diesen großen treten noch einige kleinere Städte, die Sitz großer Universitäten sind und deshalb hohe Anteile an Einpersonenhaushalten haben (z. B. Heidelberg, Freiburg, Kiel, Regensburg, Würzburg, Aachen, Bonn, Braunschweig, Darmstadt, Mannheim).

Am anderen Ende der Skala (Maximum ist der Kreis Cloppenburg mit 3,40 Personen je Haushalt) liegen durchweg ländlich geprägte Kreise mit traditionell höherer Fruchtbarkeit und damit größeren Kinderzahlen in den Familien. Dazu zählen im Norden das Emsland und das Münsterland, im Süden vor allem das Umland der bayerischen kreisfreien Städte. Ursache für die Strukturunterschiede im Stadt-Umland-Vergleich ist zusätzlich die selektive Wirkung des Suburbanisierungsprozesses. Familien mit Kindern oder weiterem Kinderwunsch ziehen häufiger an den Rand von Agglomerationen, wo sie eher ein familienfreundliches Wohnumfeld vorfinden.

Karte 5.4
Haushaltsgröße

Durchschnittliche Haushaltsgröße 1987
in Personen je Haushalt

- bis unter 2.2
- 2.2 bis unter 2.4
- 2.4 bis unter 2.6
- 2.6 bis unter 2.8
- 2.8 und mehr

Kiel
Hamburg
Bremen
Hannover
Berlin
(West) (Ost)
Dortmund
Düsseldorf
Köln
Bonn
Kassel
Frankfurt a.M.
Mainz
Mannheim
Nürnberg
Saarbrücken
Stuttgart
München
Freiburg i.Br.

64 54 86 82 42
Häufigkeiten

Minimum:	1.84
Maximum:	3.40
Bundeswert:	2.35



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR; Volkszählung 1987
Grenzen: Kreise

100 km

5.4 Außenwanderungen

Unter den Komponenten der Bevölkerungsentwicklung weisen die Außenwanderungen die Entwicklung mit der geringsten Stetigkeit auf. Der Außenwanderungssaldo zeigt zyklische Schwankungen, die sich an der ökonomischen Entwicklung orientieren. Daneben sind Wanderungen über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere Zuzüge aus Osteuropa, auch politisch motiviert.

5.4.1

Der Zeitraum 1984 bis 1988 (Abb. 5.1) erfaßt eine Periode des Umbruchs: 1984 war das letzte von drei Jahren mit Abwanderungsüberschüssen. Seit 1985 wandern wieder mehr Personen über die Grenzen zu als ab, wobei die Tendenz steigend ist. Der Wanderungsgewinn von knapp 220 000 Personen im Jahr 1987 wurde 1988 weit übertroffen (ca. 480 000 Personen). Getragen wird diese Entwicklung durch die große Zahl von Aussiedlern aus Osteuropa; seit 1989 auch verstärkt durch Übersiedler aus der DDR. Im Jahr 1989 trugen allein diese beiden Personengruppen mit über 720 000 Personen zum höchsten Außenwanderungsgewinn seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland bei.

5.4.2

Außenwanderer, insbesondere ökonomisch motivierte, bevorzugten in der Vergangenheit als Zielregionen in der Regel die hochverdichteten Regionen. Dies galt im Zeitraum 1984 bis 1987 nicht mehr so eindeutig. Im Gegenteil hatten auch zahlreiche ländlich periphere Regionen hohe Außenwanderungsgewinne, während zugleich einige hochverdichtete Regionen nur geringe Gewinne und einige wenige sogar Wanderungsverluste verzeichneten.

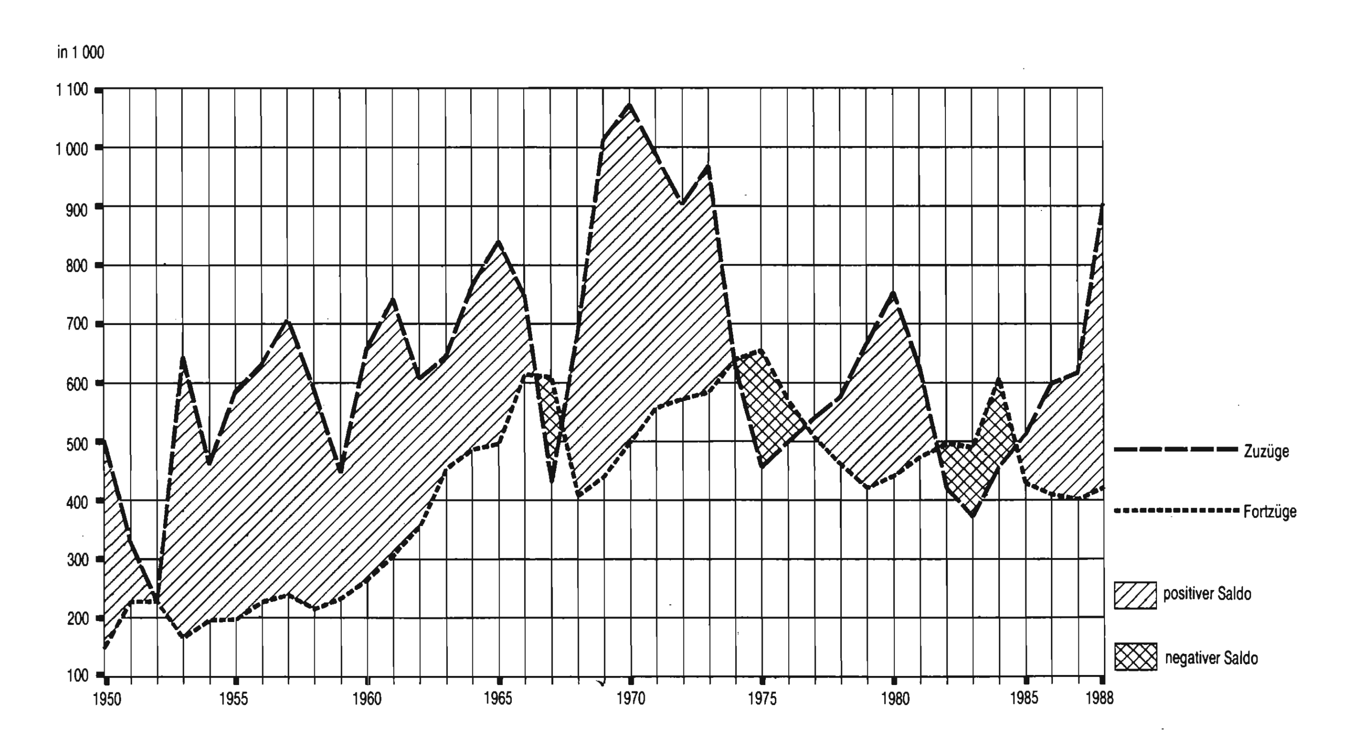
5.5 Künftige Bevölkerungsentwicklung

Die Verschiebungen im Altersaufbau der Bevölkerung werden sich nach allen Modellrechnungen verstärken. Der Geburtenrückgang der 60er/70er Jahre erreicht nunmehr die Altersgruppen, die eine berufliche Ausbildung beginnen oder ins Berufsleben eintreten. Bis 1990 wird diese Entwicklung alle Altersgruppen erfaßt haben, die als Berufsanfänger in Frage kommen.

5.5.1

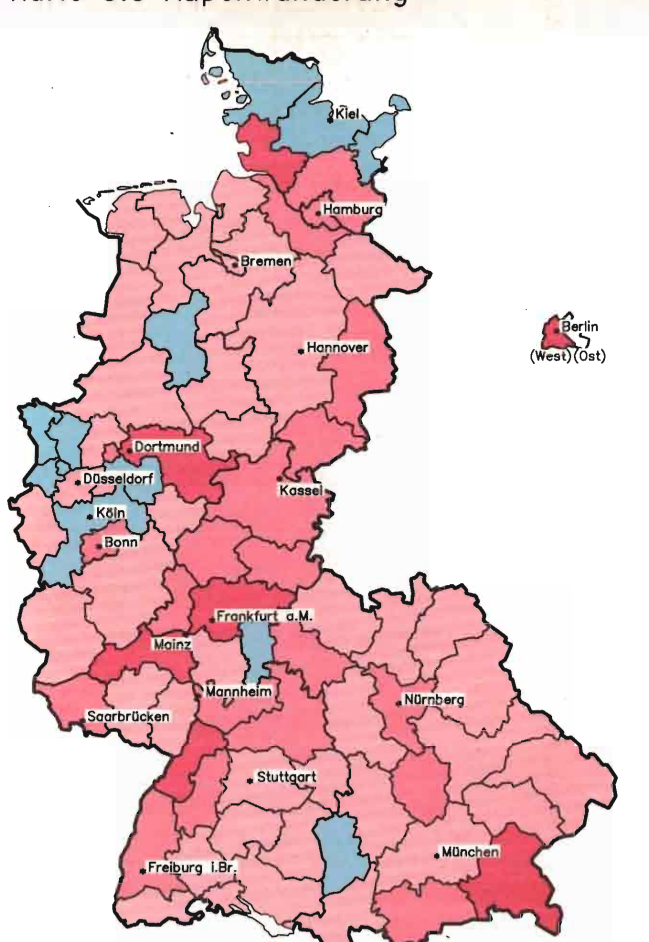
Gegenüber 1985 wird die Zahl der 15- bis 25jährigen dann um fast ein Fünftel abgenommen haben. Die

Abbildung 5.1
Wanderungen über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland 1950 bis 1988



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Statistische Jahrbücher der Bundesrepublik Deutschland

Karte 5.5 Außenwanderung



Kumulierter Saldo 1984 bis 1987
je 1000 Einwohner 1984

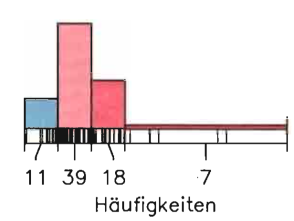
Abwanderung

Zuwanderung


bis unter 5

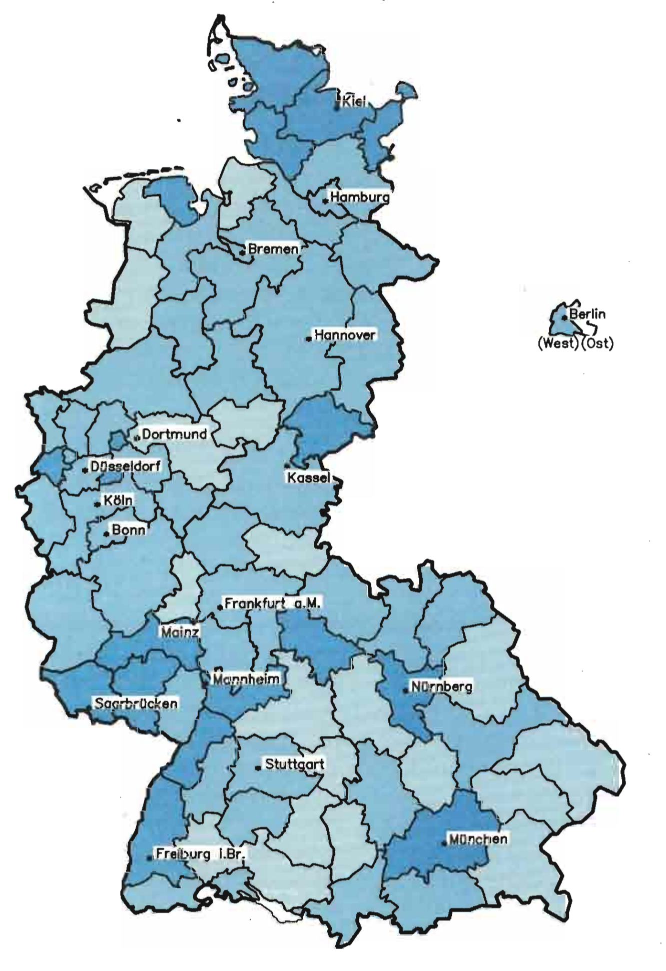

5 bis unter 10


10 und mehr



Minimum: -5.0
Maximum: 34.2
Bundeswert: 5.5

Karte 5.6 Nachwachsende Erwerbsgeneration



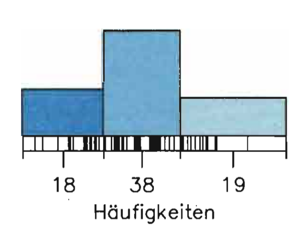
Veränderung der Zahl der
15- bis 25jährigen 1990
gegenüber 1985 in v.H.

Abnahme

20 und mehr

15 bis unter 20

unter 15



Minimum: -25.3
Maximum: -8.1
Bundeswert: -18.1

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR;
BfLR-Bevölkerungsprognose 1984/87-1990/status quo
Grenzen: Raumordnungsregionen

200 km

LANDES KUNDE UND RAUM ORDNUNG

regionalen Unterschiede in dieser Entwicklung sind beträchtlich. Einen überdurchschnittlich hohen Rückgang der jungen Personengruppe weisen neben den großen Verdichtungsregionen auch weite Teile von Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein auf. Diese Entwicklung der regionaldemographischen Phasenverschiebung könnte eine neuerliche Sogwirkung der Agglomerationen auf die (noch) weniger betroffenen ländlichen Regionen auslösen, so daß dort wieder verstärkt ausbildungs- und arbeitsmarktinduzierte Abwanderungen zu erwarten wären. In der Tendenz zeichnet sich ab, daß aus dem ehemaligen Lehrstellenmangel der frühen 80er Jahre ein Lehrlingsmangel in den 90er Jahren wird.

5.5.2

Status-quo-Prognosen der Bevölkerung rechneten bisher mittelfristig mit einer geringfügigen, langfristig mit einer beträchtlichen Bevölkerungsabnahme. Der Strukturbruch in den Außenwanderungen stellt diese erwartete Entwicklung in Frage. Allerdings werden durch diese neuere Entwicklung die vormals prognostizierten langfristigen Tendenzen lediglich abgeschwächt bzw. zeitlich verzögert, keinesfalls jedoch umgekehrt werden können.

Die Alterung der Bevölkerung wird durch zwei Komponenten getragen

— die Zunahme des Anteils alter Menschen (ab 60 Jahre)

— die Abnahme des Anteils junger Menschen (unter 30 Jahren).

Regionen, in denen der Anteil der Alten überdurchschnittlich zunimmt und der Anteil der Jungen überdurchschnittlich abnimmt, weisen einen besonders dynamischen Alterungsprozeß auf. In diesen Regionen stellt sich die Aufgabe der Umgestaltung des Infrastrukturbestandes an die veränderten Altersstrukturen früher und dringlicher als in Regionen, in denen diese demographischen Prozesse langsamer und später ablaufen. Zwar sind alle Regionen von diesem Alterungsprozeß betroffen, jedoch in unterschiedlichem Maße. Obwohl in den meisten ländlichen Regionen Süddeutschlands die Alterung der Bevölkerung langsamer abläuft als im Bundesdurchschnitt, besteht dennoch nicht ein eindeutiges Süd-Nord-Gefälle: Auch in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen sind Regionen mit schneller Alterung vertreten.

5.5.3

Ein dritter Aspekt der Alterung spielt sich innerhalb des Erwerbspotentials (hier: der 20- bis unter 60jährigen) ab. Während sich die Gesamtzahl des Erwerbspotentials zwischen 1988 und 2005 um etwa 3 Mio. verringern wird, spielen sich zwischen den Altersgruppen noch erheblichere Umschichtungen ab. Waren die jüngeren Altersgruppen der 20- bis unter 40jährigen 1988 noch in der Überzahl (19,4 Mio. gegenüber 16,2 Mio.), so wird im Jahr 2005 der größte Teil des Erwerbspotentials das 40. Lebensjahr bereits überschritten haben (17,6 Mio. gegenüber 14,9 Mio. der unter 40jährigen). Immer weniger junge Arbeitnehmer werden dabei immer mehr älteren Arbeitnehmern gegenüberstehen: Die Zahl der 20- bis unter 30jährigen sinkt um über 4 Mio.; da die größten Zuwächse bei den älteren in der Gruppe der 40- bis unter 50jährigen stattfinden, ist diese Strukturverschiebung keine kurzfristige, sondern eine anhaltende Erscheinung. Regionale Unterschiede dieser Altersstrukturverschiebungen zeigen sich am stärksten zwischen den Kernstädten und deren hochverdichtetem Umland einerseits und den eher ländlichen Regionen auf der anderen Seite. Je höher der Verdichtungsgrad ist, desto stärker wird der Alterungsprozeß des Erwerbspotentials sein. In den städtischen Regionen wird daher der Anteil jüngerer Arbeitnehmer unter dem Bundesdurchschnitt, der Anteil älterer Arbeitnehmer über dem Bundesdurchschnitt liegen. Für die ländlichen Regionen wird genau der gegenteilige Befund prognostiziert.

Die Folgen der demographischen Alterung auf den Arbeitsmarkt sind komplex und schwer quantifizierbar. Für den einzelnen Arbeitnehmer verschlechtern sich die Chancen einer Berufskarriere, wenn die entsprechend qualifizierten Stellen durch ältere Arbeitnehmer langfristig besetzt sind. Gesamtwirtschaftlich wird ein Rückgang der Innovationen und eine Abschwächung des technischen Fortschritts befürchtet, weil die Umsetzung neuer Ideen eher von jüngeren Arbeitnehmern realisiert wird. Über die Veränderungen der Struktur der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage werden schließlich indirekt die Arbeitsplätze und damit die Erwerbsmöglichkeiten in einzelnen Sektoren berührt.

Kapitel 6: Entwicklung der Siedlungsstruktur und der Flächeninanspruchnahme

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt als eine der wenigen großen Industrienationen über eine relativ ausgeglichene Raum- und Siedlungsstruktur. Dies ist vor allem auf eine dezentrale Verteilung leistungsfähiger Ober-, Mittel- und Unterzentren zurückzuführen. Dadurch blieb weitgehend auch die Funktionsfähigkeit kleinerer Orte (Dörfer) oder dörflich geprägter Ortsteile im ländlichen Raum, selbst in den Jahren eines tiefgreifenden landwirtschaftlichen Strukturwandels, gewahrt.

In der Siedlungsstruktur spiegelt sich die räumliche Verteilung der Bevölkerung und die Nutzung des Raumes durch Wohnungen, Arbeitsstätten und Infrastruktureinrichtungen nach Umfang und Intensität in Gemeinden verschiedener Art und Größe wider. Zwei wesentliche Kriterien zur Beschreibung der Siedlungsstruktur sind „Zentralität" und „Verdichtung". Vom Zentralitätsniveau und der Art und Größe der Verdichtung von Siedlungen hängen einerseits Größe und Differenzierung des Arbeitsmarktes sowie Größe und Vielfalt des Angebots an Gütern, Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen ab. Andererseits sind damit auch Belastungen für die Umwelt, Verkehrsströme, aber auch hohe Bodenpreise und Mieten sowie ein beträchtliches Ausmaß der Zersiedelung des Umlandes verbunden.

6.1 Räumliche Gliederung

Auf der Ebene der Raumordnungsregionen lassen sich drei Regionstypen unterscheiden:

— Regionen mit großen Verdichtungsräumen
Dazu zählen zum einen Regionen wie z. B. Hamburg, Düsseldorf, Hannover, Frankfurt a. M., Stuttgart und München. In den letzten zwei Jahrzehnten haben sich fast alle diese Regionen als Zentren des wirtschaftlichen Strukturwandels und der räumlichen Entwicklung behauptet.

Davon zu unterscheiden sind sog. altindustrialisierte Regionen, wie z. B. das Ruhrgebiet und Teile des Saarlandes. Hinsichtlich des wirtschaftsstrukturellen Wandels bzw. der Erhaltung funktionsfähiger industrieller Kernbereiche ist darauf hinzuwirken, daß die notwendigen Umstrukturierungsprozesse nicht zu weiteren Arbeitsplatzverlusten und Abwanderungen führen.

— Regionen mit Verdichtungsansätzen
Dabei handelt es sich um Regionen mit kleineren Verdichtungsräumen, die im Umland oftmals noch ländlich geprägt sind, sich aber durch hohe Standortqualität insbesondere der Zentren (z. B. Kiel, Münster, Göttingen, Würzburg, Freiburg) auszeichnen.

– Ländlich geprägte Regionen
Hierzu zählen in der Hauptsache periphere, dünn besiedelte, schwach strukturierte Regionen abseits der wirtschaftlichen Zentren des Bundesgebiets. Probleme im Bereich der Wirtschaftsstruktur stehen hier im Vordergrund. Beispielsweise gehören Ostfriesland, die Eifel und Teile Ostbayerns zu diesem Regionstyp.

Auf der Ebene der Kreise ist innerhalb der drei Regionstypen eine noch weitergehende siedlungsstrukturelle Differenzierung angebracht: In den Regionen mit großen Verdichtungsräumen kann nach Kernstädten, hochverdichtetem Umland und ländlichem Umland unterschieden werden, während die Kreise in ländlichen Regionen keine weitere Differenzierung erfahren.

Auf der Ebene der Gemeinden lassen sich nach der Lage im großräumigen siedlungsstrukturellen Zusammenhang (Regions- und Kreistyp) und nach der zentralörtlichen Funktion der Gemeinde (Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentrum und Gemeinde ohne zentralörtliche Funktion) zahlreiche Gemeindetypen unterscheiden, die weitgehend der kleinräumigen Siedlungsstruktur im Bundesgebiet Rechnung tragen.

Über die Beschreibung der derzeitigen groß- und kleinräumigen Siedlungsstruktur im Bundesgebiet hinaus dienen die genannten siedlungsstrukturellen Gebietstypen in diesem Raumordnungsbericht — dort wo es aus statistischen Gründen möglich ist — als analytisches räumliches Raster für die Berichterstattung über räumliche Entwicklungen.

Tabelle 6.1

Fläche, Bevölkerung, Beschäftigte und Siedlungsdichte nach siedlungsstrukturellen Gebietstypen

Gebietstyp	Fläche 1988		Bevölkerung 1988[1]		Soz.vers.pfl. Beschäftigte 1988[2]		Bevölkerungsdichte 1988	Siedlungsdichte 1988	Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil 1988
	km²	Bundesgebiet = 100	in 1 000	Bundesgebiet = 100	in 1 000	Bundesgebiet = 100	Einwohner je km² Fläche	Einwohner je km² Siedlungs- und Verkehrsfläche	Siedlungs- und Verkehrsfläche in v.H. der Gesamtfläche
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	67 563	27,2	34 396	55,7	12 544	59,0	509	2 758	*18,5*
darunter: „altindustrialisierte" Regionen	8 714	3,5	6 764	11,0	2 079	9,8	776	2 968	*26,2*
Regionen mit Verdichtungsansätzen	96 253	38,7	17 611	28,5	5 671	26,7	183	1 622	*11,3*
Ländlich geprägte Regionen	84 862	34,1	9 709	15,7	3 050	14,3	114	1 365	*8,4*
Bundesgebiet	248 678	100,0	61 715	100,0	21 265	100,0	248	2 027	*12,2*

[1]) Bevölkerungsfortschreibung zum 31. Dezember 1988
[2]) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am 30. Juni 1988
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Karte 6.1
Siedlungsstrukturelle Gebietstypen

I Regionen mit großen Verdichtungsräumen

darunter "altindustrialisierte" Regionen

Kernstädte

Hochverdichtetes Umland

Ländliches Umland

II Regionen mit Verdichtungsansätzen

Kernstädte

Ländliches Umland

III Ländlich geprägte Regionen

Berlin (West) (Ost)

Kreisgrenze
Raumordnungsregionsgrenze
Landesgrenze
Bundesgrenze

Schleswig
Mittelholstein
Ostholstein
Dithmarschen
Hamburg
Wilhelmshaven
Bremerhaven
Ostfriesland
Oldenburg
Bremen
Lüneburg
Emsland
Osnabrück
Hannover
Braunschweig
Bielefeld
Münster
Paderborn
Göttingen
Duisb.
Essen
Dortmund-
Bochum
Krefeld
Sauerland
M.gladb.
Düsseld.
W.tal
Hagen
Nordhessen
Köln
Siegen
Aachen
Bonn
Mittelhessen
Osthessen
Mittelrhein-Westerwald
Rhein-
Main-
Taunus
Untermain
Main-Rhön
Oberfranken-
West
Oberfranken-
Ost
Trier
Bayrischer
Untermain
Würzburg
Rheinhessen-Nahe
Starkenburg
Oberpfalz-Nord
Saarland
Westpfalz
Rheinpfalz
Unterer Neckar
Mittelfranken
Westmittel-
franken
Franken
Mittlerer
Oberrhein
Ost-
württemberg
Regensburg
Nord-
schwarzwald
Mittlerer Neckar
Ingolstadt
Donau-Wald
Augsburg
Landshut
Neckar-Alb
Südlicher
Oberrhein
Schwarzwald-
Baar-Heuberg
Donau-Iller
(BW)
Donau-Iller
(Bay.)
München
Südost-
oberbayern
Bodensee-
Oberschwaben
Hochrhein-Bodensee
Allgäu
Oberland



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Kreise und Raumordnungsregionen

100 km

6.2 Siedlungsstruktur

Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung sind zwei zentrale Indikatoren der Siedlungsentwicklung. Im Vergleich zu den im Raumordnungsbericht 1986 festgestellten Entwicklungen, die teilweise eine deutliche Abnahme von Bevölkerung und Beschäftigten für die erste Hälfte der 80er Jahre aufwiesen, zeigt sich für den hier in regionaler Differenzierung erfaßten Zeitraum 1983 bis einschließlich 1988 eine bemerkenswerte Änderung. Werden die hohen Zahlen der Aus- und Übersiedler des Jahres 1989 von ca. 700 000 Personen pauschal mit einbezogen, dann ist in allen Regionstypen eine Zunahme an Wohnbevölkerung zu verzeichnen.

6.2.1

Folgende großräumige Veränderungen sind festzustellen:

Besonders deutlich zeigt sich die Veränderung in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen, deren Bevölkerung um fast einen Prozentpunkt zunahm. Seit Jahren weisen die altindustrialisierten Regionen erstmals keine rückläufige Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung auf. Anstelle der überaus hohen Beschäftigteneinbußen in der Vergangenheit sind jetzt leichte Gewinne eingetreten. Überaus dynamisch verlief die Beschäftigtenentwicklung sowohl in den Verdichtungsräumen insgesamt (+ 4,8 v. H.) als auch den Regionen mit Verdichtungsansätzen (+ 6,4 v. H.) und schließlich den ländlich geprägten Regionen, die mit + 7,2 v. H. die höchsten Zuwächse aufweisen. Dabei ist bei letzteren zu berücksichtigen, daß diese vom Gesamtumfang jedoch nur etwa ein Viertel der Beschäftigten der großen Verdichtungsregionen ausmachen. Des weiteren ist zu beachten, daß die hohen Zuwächse in den ländlichen Regionen in besonderem Maße vom Dienstleistungssektor getragen wurden, der bisher weit unter dem Beschäftigungsniveau der Verdichtungsregionen lag.

Bei einer Differenzierung nach Ländergruppen zeigt sich, daß die norddeutschen Länder insgesamt, aber auch jeder ihrer Regionstypen noch Einwohnerverluste haben hinnehmen müssen. In der Ländergruppe „Mitte" (Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Nordrhein-Westfalen) waren die stärksten Bevölkerungsgewinne in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen zu verzeichnen. In den Bundesländern Baden-Württemberg und Bayern hingegen lag das Bevölkerungswachstum in den Regionen mit Verdichtungsansätzen und in den ländlich geprägten Regionen besonders hoch (vgl. Tabelle 2.1 in Kapitel 2).

Bei der Beschäftigtenentwicklung gab es — anders als bei der Bevölkerungsentwicklung — für alle Regionstypen in den drei Ländergruppierungen „Nord", „Mitte" und „Süd" durchweg Gewinne. Den höchsten Zuwachs verzeichneten die ländlich geprägten Regionen Süddeutschlands. Insgesamt lag die Beschäftigtenzunahme in allen Regionstypen von Baden-Württemberg und Bayern deutlich an der

Tabelle 6.2

Bevölkerungs-, Beschäftigten- und Siedlungsflächenentwicklung nach siedlungsstrukturellen Gebietstypen

Gebietstyp	Bevölkerungsentwicklung 1983 bis 1988[1])		Beschäftigtenentwicklung 1983 bis 1988[2])		Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung 1984 bis 1988	
	in 1 000	in v.H.	in 1 000	in v.H.	in km²	in v.H.
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	299,5	*0,9*	575,3	*4,8*	609	*5,1*
darunter: „altindustrialisierte" Regionen	– 1,1	*0,0*	5,0	*0,2*	117	*5,4*
davon: – Kernstädte	51,2	*0,3*	201,4	*2,7*	164	*4,4*
– Hochverdichtetes Umland	214,4	*1,7*	271,0	*8,0*	290	*6,3*
– Ländliches Umland	33,9	*0,6*	102,9	*8,2*	155	*4,4*
Regionen mit Verdichtungsansätzen	33,9	*0,2*	339,0	*6,4*	501	*4,8*
davon: – Kernstädte	– 69,8	*–2,1*	65,0	*4,2*	46	*4,8*
– Ländliches Umland	103,7	*0,7*	274,0	*7,2*	455	*4,8*
Ländlich geprägte Regionen	75,4	*0,8*	204,3	*7,2*	362	*5,4*
Bundesgebiet	408,7	*0,7*	1 118,6	*5,6*	1 471	*5,1*

[1]) Bevölkerungsfortschreibung der Volkszählung 1970 zum 31. Dezember 1983 und Bevölkerungsfortschreibung der Volkszählung 1987 zum 31. Dezember 1988

[2]) Veränderung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am 30. Juni 1988 gegenüber 30. Juni 1983

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Karte 6.2
Bevölkerungsentwicklung

Veränderung der Bevölkerung 1988 gegenüber der Bevölkerung 1984 in v.H.

- Gemeindefreie Gebiete bzw. fehlende Daten
- bis unter -7
- -7 bis unter -2
- -2 bis unter 2
- 2 bis unter 5
- 5 bis unter 10
- 10 und mehr

Berlin (West)(Ost)

83	318	776	1804	1491	942	176

Häufigkeiten

- Kreisgrenze
- Landesgrenze
- Bundesgrenze
- Bundesautobahn

Kiel
Hamburg
Bremen
Hannover
Dortmund
Düsseldorf
Kassel
Köln
Bonn
Frankfurt a.M.
Mainz
Mannheim
Nürnberg
Saarbrücken
Stuttgart
München
Freiburg i.Br.



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Bezug: Gemeinden, Ämter in Schleswig-Holstein, Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz

100 km

Karte 6.3
Beschäftigtenentwicklung

Kiel
Hamburg
Bremen
Hannover
Dortmund
Düsseldorf
Kassel
Köln
Bonn
Frankfurt a.M.
Mainz
Mannheim
Nürnberg
Saarbrücken
Stuttgart
München
Freiburg i.Br.

Veränderung der Beschäftigten 1988 gegenüber den Beschäftigten 1984 in v.H.

- Gemeindefreie Gebiete bzw. fehlende Daten
- bis unter -5
- -5 bis unter 5
- 5 bis unter 10
- 10 bis unter 15
- 15 bis unter 20
- 20 und mehr

Berlin (West)(Ost)

109 932 1366 869 738 504 1059
Häufigkeiten

- Kreisgrenzen
- Landesgrenzen
- Bundesgrenze
- Bundesautobahn



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Bezug: Gemeinden, Ämter in Schleswig-Holstein, Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz

100 km

Spitze. Dies ist um so bemerkenswerter, als diese Zunahmen von einem bereits hohen Beschäftigtenstand erfolgten. Die These von der besonders kräftigen Entwicklungsdynamik der süddeutschen Regionen wird durch die vorliegenden Daten bestätigt.

6.2.2

Auch im Verhältnis der Entwicklung der Zentren zu ihrem Umland, dem sog. Suburbanisierungsprozeß, sind im Berichtszeitraum neue Tendenzen festzustellen.

Von Mitte der 70er Jahre bis Mitte der 80er Jahre war die Suburbanisierung durch einen stetigen Verlust an Bevölkerung, teilweise auch an Arbeitsplätzen, in den Kernstädten der Verdichtungsräume gekennzeichnet. Die Verluste betrugen ausweislich des Raumordnungsberichts 1986 für die Bevölkerung der Kernstädte im Zeitraum 1980 bis 1985 — 4 v. H. und bei der Beschäftigtenentwicklung — 5 v. H. Selbst das hochverdichtete Umland der Zentren hatte sowohl leichte Bevölkerungs- als auch Beschäftigtenrückgänge zu verzeichnen. Für den Zeitraum 1983 bis 1988 sind jedoch bei der Bevölkerungsent-

Tabelle 6.3

Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung nach siedlungsstrukturellen Gemeindetypen

Gebietstyp	Bevölkerungsentwicklung 1983 bis 1988		Beschäftigtenentwicklung 1983 bis 1988	
	in 1000	in v.H.	in 1000	in v.H.
Regionen mit großen Verdichtungsräumen				
davon:				
Kernstädte				
Oberzentren über 500000 Einw.	84,3	*0,8*	130,6	*2,8*
Oberzentren mit 100000 bis 500000 Einw.	− 26,0	*−0,6*	81,7	*4,1*
Mittelzentren	− 7,4	*−0,4*	− 10,8	*− 1,8*
− Hochverdichtetes Umland				
Oberzentren	− 1,9	*−1,3*	− 0,4	*0,4*
Mittelzentren	136,0	*1,7*	166,3	*6,9*
Unterzentren	19,9	*1,2*	47,4	*13,3*
Kleinzentren	24,3	*2,3*	17,8	*8,1*
Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion	36,1	*2,1*	39,9	*13,1*
− Ländliches Umland				
Oberzentren	1,0	*2,0*	2,0	*11,8*
Mittelzentren	11,6	*0,4*	65,2	*8,1*
Unterzentren	15,9	*1,2*	22,2	*8,2*
Kleinzentren	7,4	*2,3*	4,1	*8,3*
Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion	− 2,0	*−0,2*	9,5	*8,7*
Regionen mit Verdichtungsansätzen				
davon:				
− Kernstädte				
Oberzentren	− 74,1	*−2,4*	54,6	*3,9*
Mittelzentren	4,3	*1,8*	10,3	*8,2*
Ländliches Umland				
Oberzentren	− 6,3	*−0,5*	30,8	*5,4*
Mittelzentren	2,0	*0,0*	110,6	*6,5*
Unterzentren	34,3	*1,1*	59,9	*8,6*
Kleinzentren	44,6	*1,8*	36,6	*8,2*
Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion	29,2	*1,2*	36,1	*9,6*
Ländlich geprägte Regionen				
Oberzentren	1,1	*0,1*	46,0	*7,9*
Mittelzentren	− 13,9	*−0,5*	74,3	*6,4*
Unterzentren	18,8	*1,2*	26,1	*6,3*
Kleinzentren	28,8	*1,7*	31,8	*8,7*
Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion	40,3	*1,8*	26,0	*8,3*

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

wicklung stabilisierende Tendenzen und bei der Beschäftigtenentwicklung stark ansteigende Tendenzen zu verzeichnen.

So haben die Kernstädte mit + 0,3 v. H. und das hochverdichtete Umland mit + 1,7 v. H. eine leichte Bevölkerungszunahme zu verzeichnen, während das weitere ländliche Umland mit + 0,6 v. H. hiergegen abfällt. Diese Tatsache ist insofern bemerkenswert, als sich der Suburbanisierungsprozeß in dem Jahrzehnt zwischen 1975 und 1985 überproportional stark in dem weiteren ländlichen Umland der Verdichtungsräume abgespielt hat.

Die Zielgebiete der Suburbanisierung haben sich von dem bereits hochverdichteten Umland der Großstädte weiter in die noch ländlich geprägten Kreise verlagert. Gewinner waren hier die kleineren Zentren, vor allem die Gemeinden ohne zentralörtliche Bedeutung im ländlichen Umland der Kernstädte.

Auch der Prozeß der Suburbanisierung von Arbeitsplätzen hat sich weiter fortgesetzt. Im Vergleich zum letzten Berichtszeitraum hat sich jedoch auch in diesem Bereich insofern eine bemerkenswerte Änderung ergeben, als die Kernstädte — wenn auch in geringerem Maße wie das nähere und weitere Umland — auch an der starken Zunahme der Arbeitsplätze teilnehmen. Die Beschäftigtenzunahme des Umlandes ist besonders im Dienstleistungssektor ausgeprägt, wobei sich die Einzugsbereiche weiter vergrößert haben. Dies dürfte weitgehend eine Folge der anhaltenden und zeitlich vorangegangenen Bevölkerungs- und Industriesuburbanisierung sein. So wanderten in jüngerer Zeit insbesondere unternehmens- und haushaltsbezogene Dienstleistungen (z. B. Großhandel, Verwaltungen, Einzelhandelsbetriebe, Zweigstellen von Banken und Versicherungen usw.) in das nahe Umland, weil hier inzwischen kaufkräftige Nachfrage entstanden ist.

6.2.3

Art, Umfang und Richtung der Suburbanisierung hängen wesentlich von dem Flächenangebot ab, das sich ganz wesentlich in dem Bodenpreisgefälle ausdrückt.

Die Entwicklung der Baulandpreise gilt als ein zentraler Indikator für den Siedlungs- und Suburbanisierungsprozeß. Bodenpreise sind dabei zugleich das Ergebnis der Angebots-Nachfrage-Relation der jüngeren Vergangenheit wie auch eine Bestimmungsgröße der Baulandnachfrage der nächsten Zukunft. Insbesondere in den großen Verdichtungsräumen mit ihren Bevölkerungs- und Arbeitsstättenkonzentrationen — hier wiederum insbesondere in den Kernstädten und in den unmittelbaren Randgemeinden — stößt eine sich ständig erhöhende Nachfrage nach Bauland auf ein nur begrenztes Angebot. Dies ist u. a. von den jeweiligen naturräumlichen Bedingungen sowie den erforderlichen ökologischen Ausgleichsflächen abhängig. Die Folge sind hohe, oft weit überdurchschnittliche Bodenpreise und ein — im Vergleich mit ländlichen Regionen — nur eingeschränkt verfügbares Potential an Bauland.

Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß oftmals baurechtlich ausgewiesenes Bauland, beispielsweise aufgrund einer anstehenden Bodenordnung oder Erschließung oder aus sonstigen Gründen, nicht bereitsteht.

Insgesamt hat sich jedoch die Entwicklung der Bodenpreise, die bis Anfang der 80er Jahre noch durch überaus hohe jährliche Zuwachsraten bis zu 20 v. H. gekennzeichnet war, in den letzten Jahren deutlich abgeschwächt. Insbesondere in weiten Teilen Norddeutschlands kam es sogar zu Preisrückgängen. Allerdings belebt sich der Bodenmarkt z. Z. wieder. Einer bundesdurchschnittlichen Preissteigerung von rd. 5 v. H. in den Jahren 1986/87 stehen dabei stagnierende oder nur in geringerem Umfang steigende Bodenpreise im Norden und stärker steigende Bodenpreise im Süden der Bundesrepublik Deutschland gegenüber. Dies kann als Ausdruck des Süd-Nord-Gefälles interpretiert werden, wenngleich auch hier ein deutlicher Anstieg des Preisniveaus, etwa in Hamburg, festzustellen ist. Zudem nimmt das absolute Bodenpreisgefälle insbesondere in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen wieder zu, was wiederum die künftige Suburbanisierung beschleunigen dürfte.

Die Wohnungsbautätigkeit hat den Veränderungen der Bevölkerungsentwicklung und -verteilung nicht voll entsprechen können. Insofern ergibt sich künftig vor allem in den Verdichtungsregionen ein verstärkter Anpassungsbedarf (vgl. Abb. 6.1.2).

6.2.4

Die Siedlungsentwicklung verläuft zwar in den einzelnen Regionstypen mit unterschiedlicher Intensität, sie läßt sich jedoch insgesamt als sehr dynamischer Prozeß kennzeichnen. Er wird getragen von dem starken Zustrom an Aus- und Übersiedlern sowie der seit Jahren andauernden Hochkonjunktur und der damit einhergehenden starken regionalen Arbeitsplatzdynamik.

Im großräumigen Vergleich zeigt sich, daß die siedlungsstrukturelle Dynamik in der Regel in den Regionen der Mitte und des Südens stärker als in denen des Nordens ausgeprägt ist. Der hohe positive Binnenwanderungssaldo und die kräftige wirtschaftliche Wachstumsphase führen dementsprechend zu einem starken Siedlungsdruck. Für Raumordnung, Landes- und Regionalplanung stellt sich hier drängend die Aufgabe, einerseits den Ansprüchen — insbesondere auch nach Bauland für einen ansteigenden Wohnungsneubau — entsprechen zu können, gleichzeitig eine leistungsfähige, dezentrale Raum- und Siedlungsstruktur zu sichern und weiterhin zu ordnen. Dies gilt im großräumigen wie im kleinräumigen Maßstab.

Insgesamt zeigt sich bei gleichzeitiger regionaler Verdichtung eine Tendenz zu einer verstärkten kleinräumigen Dekonzentration bei der Siedlungsentwicklung und damit auch eine Tendenz zur Siedlungsausweitung. Innerhalb der hochverdichteten Regionen hat der Suburbanisierungsprozeß z. T. so große Distanzen angenommen, daß er auch in die bisher weniger verdichteten Regionen „über-

Abbildung 6.1
Suburbanisierung von Bevölkerung, Wohnungen und Arbeitsplätzen

6.1.1
Binnenwanderung der Deutschen

Wanderungsgewinne bzw. -verluste je 1 000 Einwohner

4.0
2.0
0.0
-2.0
-4.0
1983 1984 1985 1986 1987

Regionen mit großen Verdichtungsräumen
Kernstädte
hochverdichtetes Umland
ländliches Umland
Regionen mit Verdichtungsansätzen
Kernstädte
ländliches Umland

6.1.2
Wohnungsbautätigkeit

Fertiggestellte Wohngebäude mit 1 und 2 Wohnungen
1984 = 100 (Index)

100
90
80
70
60
50
40
30
1984 1985 1986 1987 1988

Regionen mit großen Verdichtungsräumen
Kernstädte
hochverdichtetes Umland
ländliches Umland
Regionen mit Verdichtungsansätzen
Kernstädte
ländliches Umland

6.1.3
Arbeitsplatzentwicklung im sekundären Sektor

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im sekundären Sektor
1984 = 100 (Index)

114
112
110
108
106
104
102
100
98
1984 1985 1986 1987 1988

Regionen mit großen Verdichtungsräumen
Kernstädte
hochverdichtetes Umland
ländliches Umland
Regionen mit Verdichtungsansätzen
Kernstädte
ländliches Umland

6.1.4
Arbeitsplatzentwicklung im tertiären Sektor

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im tertiären Sektor
1984 = 100 (Index)

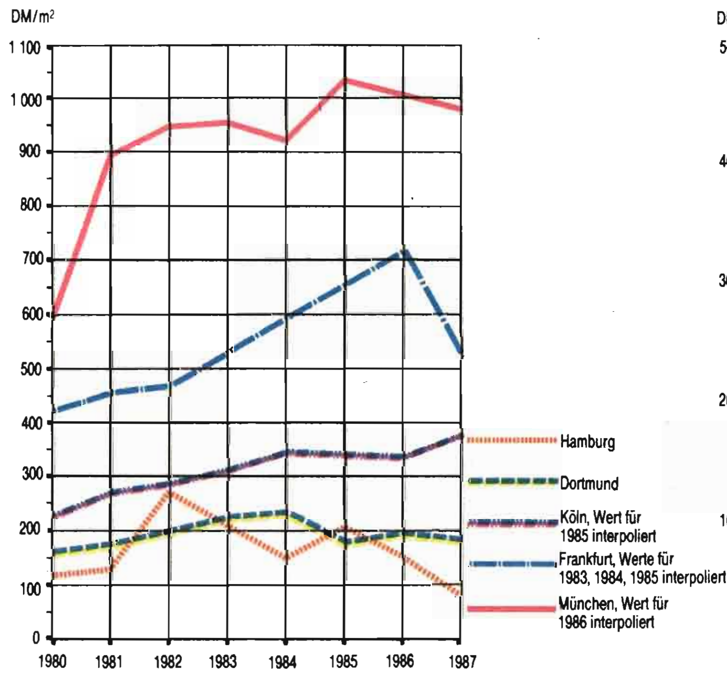
114
112
110
108
106
104
102
100
98
1984 1985 1986 1987 1988

Regionen mit großen Verdichtungsräumen
Kernstädte
hochverdichtetes Umland
ländliches Umland
Regionen mit Verdichtungsansätzen
Kernstädte
ländliches Umland

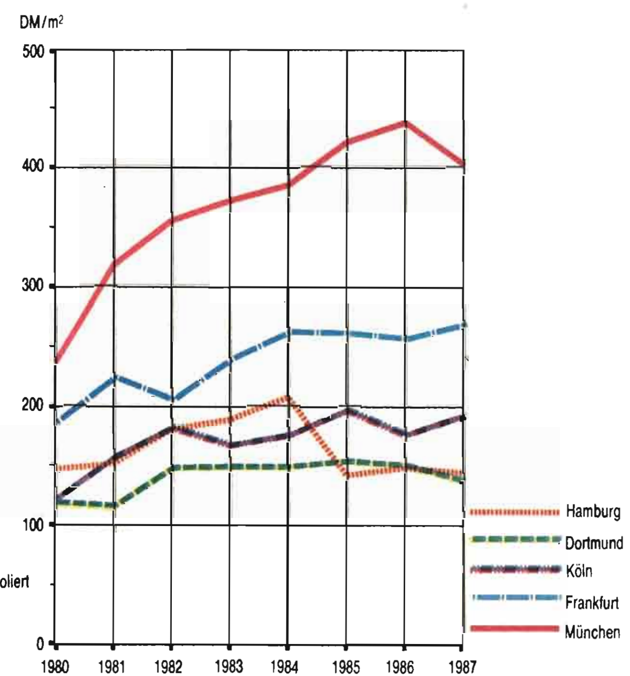
Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Abbildung 6.2
Entwicklung der Kaufwerte für baureifes Land 1980 bis 1987

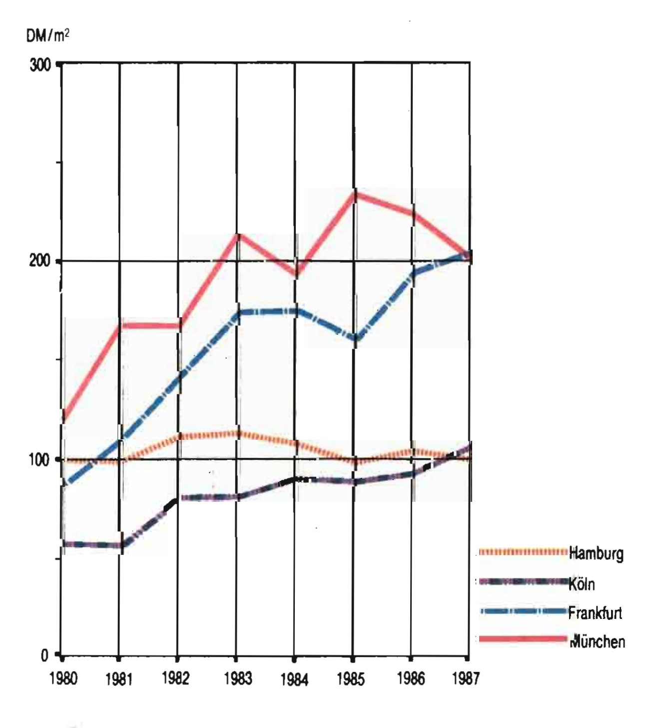
6.2.1
Verdichtungsregionen: ausgewählte Kernstädte



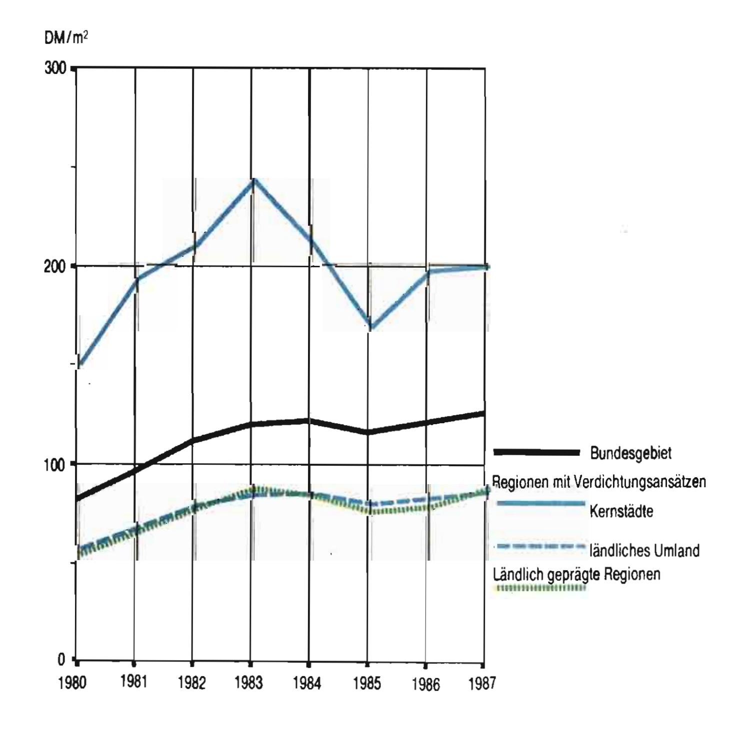
6.2.2
Verdichtungsregionen: hochverdichtetes Umland



6.2.3
Verdichtungsregionen: ländliches Umland

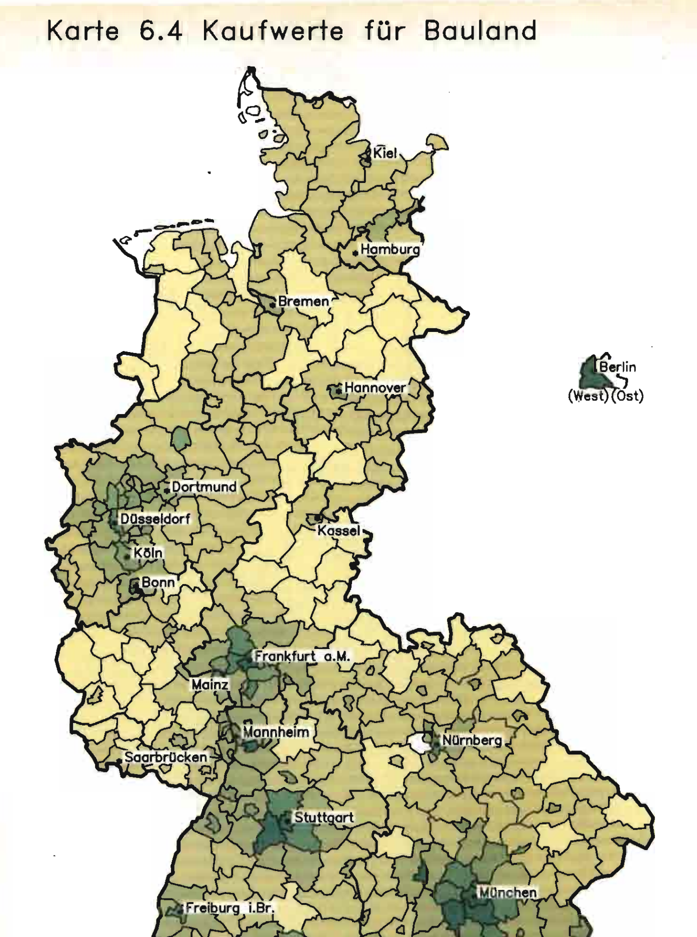


6.2.4
Ausgewählte siedlungsstrukturelle Kreistypen und Bundesgebiet

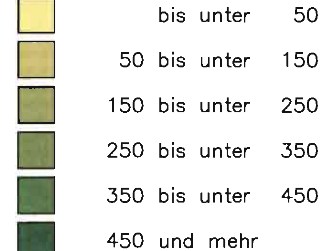


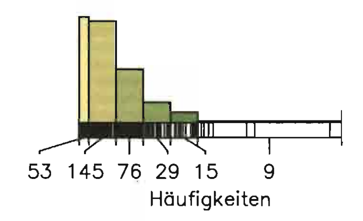
Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Karte 6.4 Kaufwerte für Bauland



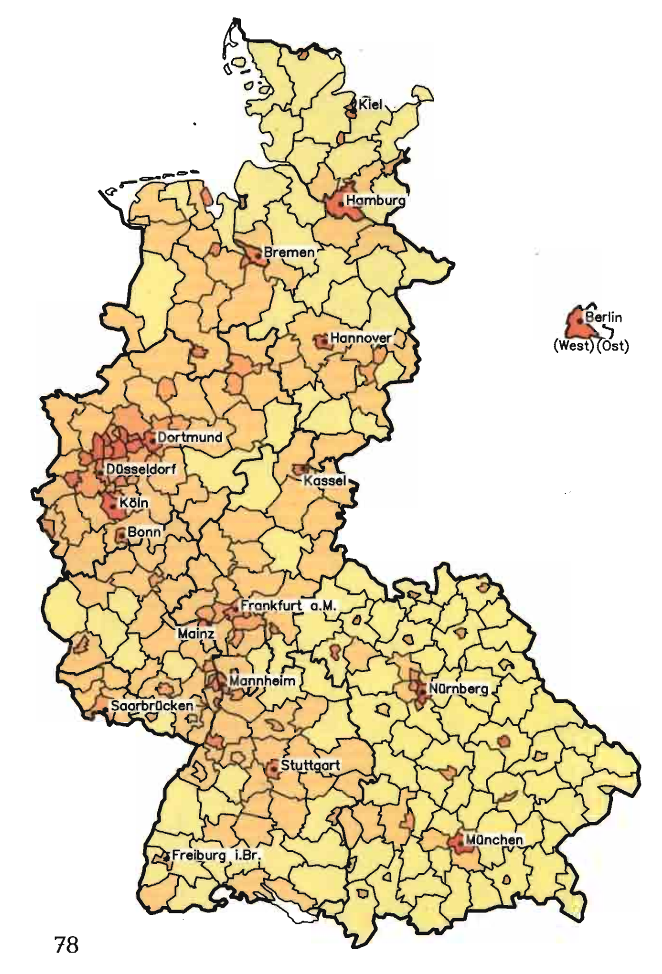




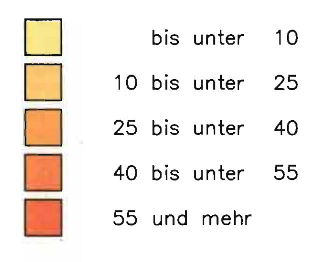


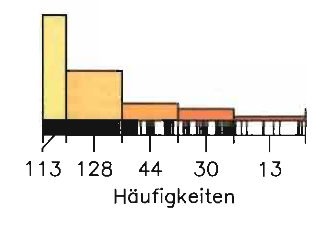
Minimum: 14.9
Maximum: 980.0
Bundeswert: 125.1

Karte 6.5 Siedlungs- und Verkehrsfläche



Anteil der Siedlungs- und
Verkehrsfläche an der
Katasterfläche 1988 in v.H.





Minimum: 3.80
Maximum: 74.15
Bundeswert: 12.22

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Kreise



Karte 6.6
Verdichtungsgrad

Typisierung nach **Siedlungsdichte** (Einwohner je km^2 Siedlungsfläche) und **Siedlungsflächenanteil** (Siedlungs- und Verkehrsfläche bezogen auf die Gesamtfläche)

- keine bis geringe Verdichtung
- mittlerer Verdichtungsgrad
- hoher Verdichtungsgrad
- sehr hoher Verdichtungsgrad

Flensburg
Kiel
Lübeck
Hamburg
Bremerhaven
Emden
Bremen
Berlin (West) (Ost)
Hannover
Braunschweig
Osnabrück
Bielefeld
Münster
Paderborn
Dortmund
Essen
Göttingen
Düsseldorf
Kassel
Köln
Siegen
Aachen
Bonn
Giessen
Koblenz
Frankfurt
Wiesbaden
Mainz
Trier
Würzburg
Mannheim
Nürnberg
Saarbrücken
Regensburg
Karlsruhe
Stuttgart
Passau
Ulm
Augsburg
München
Freiburg
Konstanz

7758 276 435 119
Häufigkeiten



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Bezug: Gemeinden

100 km

schwappt". Viele kleinere Städte und Gemeinden im weiteren ländlichen Umland und im ländlichen Raum sind offenbar Kristallisationspunkte der Wohnungs- und Arbeitsplatzentwicklung.

Die kleinräumige Siedlungsentwicklung weist jedoch teilweise auch nachteilige Ausprägungen auf: Auflösung der Ortsränder, wenig integrierte Neubaugebiete, Gestaltungsprobleme, Leerstände bei ortsbildprägenden Gebäuden, Defizite im Ortskern, Zunahme von Umweltbelastungen am Ortsrand und im Wohnumfeld. Die teilweise festzustellende „Auflösung" des traditionellen Siedlungsbildes kann die Identität der Orte und der Kulturlandschaft gefährden.

6.3 Entwicklung der Siedlungsfläche

Siedlungstätigkeit vollzieht sich durch den Bau von Wohnungen, Arbeitsstätten, Straßen und sonstigen Infrastruktureinrichtungen. Sie ist zwangsläufig mit der Inanspruchnahme von Flächen für bestimmte Zwecke verbunden. Aktuelle Informationen zur Entwicklung der Siedlungstätigkeit lassen sich aus der Flächenstatistik sowie aus der Baugenehmigungs- und Baufertigstellungsstatistik entnehmen (vgl. Karte 6.5).

6.3.1

Die aktuellen Ergebnisse der Flächenerhebung 1989 belegen, daß sich die Ausweitung der Siedlungsfläche im Berichtszeitraum weiter fortgesetzt hat. Allerdings ist eine nicht unwesentliche Verlangsamung der Zunahme zu verzeichnen, die vor allem auf die deutlich abgeschwächte Wohnungsbautätigkeit bis 1988 zurückzuführen ist. Auch hat tendenziell die Größe der Baugrundstücke, besonders in den Verdichtungsräumen, abgenommen. Infolge der durch die historische Entwicklung bedingten Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsstätten weisen die großen Verdichtungsräume seit jeher weit überdurchschnittliche Besiedlungsdichten auf. So beanspruchten im Jahr 1950 die dort lebenden 26,3 Mio. Einwohner (53,4 v. H. aller Einwohner im Bundesgebiet) gut 10 v. H. der verfügbaren Gesamtfläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Bis zum Jahre 1988 erhöhte sich in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf über 18 v. H. In zahlreichen Gemeinden, insbesondere in den Kernstädten, wird dieser Wert deutlich übertroffen und erreicht in Einzelfällen bis zu über 70 v. H.

Im gesamten Bundesgebiet erhöhte sich der Anteil der Siedlungsfläche von gut 7 v. H. im Jahr 1950 auf über 12 v. H. im Jahr 1988; in den ländlich geprägten Regionen von unter 6 v. H. auf etwa 8,5 v. H.

6.3.2

Im Berichtszeitraum ist der Prozeß der Siedlungsausweitung weiter vorangeschritten. Dies vermittelt der Indikator „Verhältnis von bebauter Fläche zur Freifläche". In den Kernstädten tendiert der Indikatorwert gegen eins, d. h. der Anteil der Siedlungsfläche nähert sich dem der Gesamtfläche. Das stärkste Siedlungsflächenwachstum vollzog sich im hochverdichteten und ländlichen Umland der großen Kernstädte.

Gemäß den Programmatischen Schwerpunkten der Raumordnung und der Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung ist auch die siedlungswirtschaftliche Flächeninanspruchnahme zu begrenzen. Die Möglichkeiten, die weitere siedlungswirtschaftliche Dynamik auf die Innenentwicklung der Städte und Dörfer zu lenken sowie bestehende Siedlungsbereiche zu arrondieren, sind möglichst auszuschöpfen, damit naturnahe Freiräume vor allem in den verdichteten Regionen gesichert werden können.

Daher sind in das Baugesetzbuch sowie in das novellierte Raumordnungsgesetz der sparsame und schonende Umgang mit Grund und Boden als ein zu berücksichtigender Belang ausdrücklich aufgenommen worden. Soweit eine Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche unabdingbar ist, sind — soweit möglich — Ausgleichsmaßnahmen z. B. zur Sanierung stark belasteter, aber ökologisch bedeutsamer Flächen zu treffen. Inzwischen hat sich auch die Erkenntnis durchgesetzt, daß die „innere" und die „äußere" Weiterentwicklung der Gemeinden nicht in Gegensatz zueinander stehen müssen. Angesichts des hohen Wohnbedarfs werden verstärkt wieder neue Baugebiete erschlossen und bebaut. Hier kommt es darauf an, alle Möglichkeiten des umweltgerechten Bauens auszunutzen, um die ökologische Situation in den Gemeinden zu stabilisieren.

Auch die Wiederverwendung von ehemals infrastrukturell oder gewerblich genutzten Flächen kann den Siedlungsdruck auf die freie Landschaft mildern. Ferner ist die Notwendigkeit des Neubaus oder die Erweiterung von Verkehrswegen eingehend zu prüfen. Schließlich kann auch eine konsequente Durchsetzung raumordnerischer Ziele und Strategien — wie etwa das Prinzip der dezentralen Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten — dazu beitragen, die weitere Siedlungsausweitung und die damit verbundenen Belastungen in den wachstumsstarken Verdichtungsräumen zu begrenzen. Die Sicherung und Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in ländlichen Regionen und die Verbesserung der Standortbedingungen von Verdichtungsräumen mit Strukturproblemen bieten Chancen, die wachstumsstarken Verdichtungsregionen vom Siedlungsdruck zumindest teilweise zu entlasten.

6.3.3

Bei der Thematik über die Siedlungsausweitung und der Flächeninanspruchnahme sind neben den quantitativen auch die qualitativen Aspekte, d. h. die Auswirkung von Siedlungstätigkeit auf Flora, Fauna sowie Luft und Wasser zu beachten. In letzter Zeit ist in diesem Zusammenhang besonders das Ausmaß der Versiegelung erkannt und diskutiert worden.

So hat als Folge der tendenziell kleiner werdenden Baugrundstücke und einer in der Summe intensiveren Grundstücksnutzung der Versiegelungsgrad der Wohngrundstücke zugenommen. Dies gilt für alle Wohngebäudearten sowohl in den verdichteten als

Köln und Umgebung aus dem Weltraum

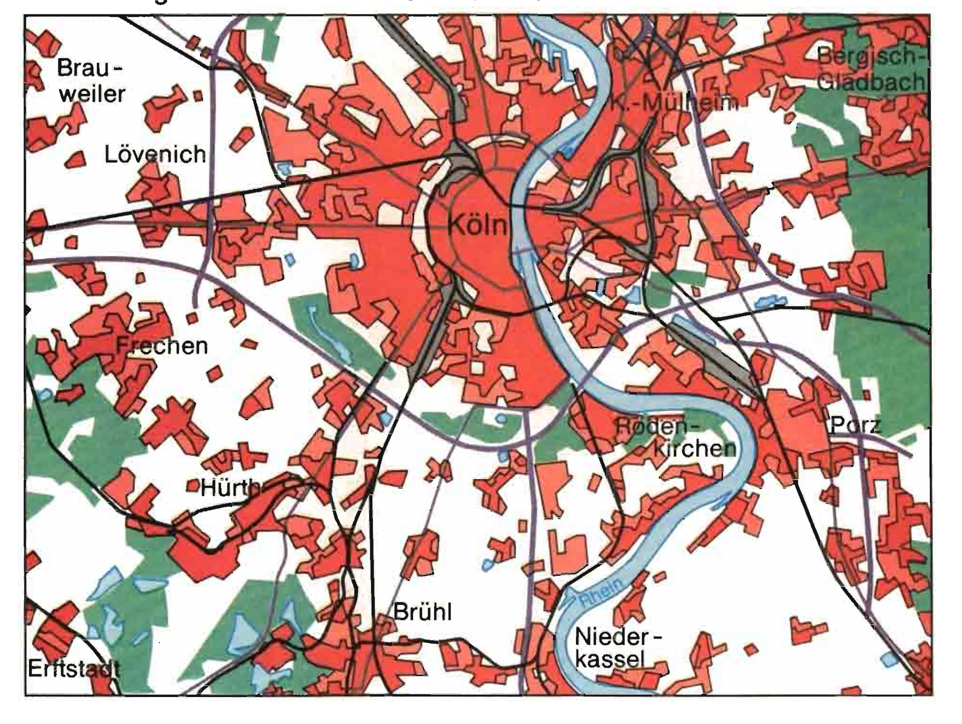




Maßstab 1 : 200 000

Quelle: Landsat-TM, 196/25
vom 30.7.1984
Bildverarbeitung: BfLR

Entwicklung der besiedelten Flächen um Köln







auch den ländlich geprägten Regionen. Die Versiegelungsgrade liegen bei wirtschaftlich genutzten Grundstücken besonders hoch.

Im allgemeinen ist festzustellen, daß der Versiegelungsgrad mit dem Verdichtungsgrad (Siedlungsdichte) der Regionen zunimmt. Dementsprechend weisen die großen Verdichtungsregionen die höchsten Versiegelungsgrade auf. Dies gilt sowohl für die Wohn- als auch für wirtschaftlich genutzte Grundstücke.

Der Umfang der Versiegelung wird neben den durch die jeweiligen Gebäude überbauten Grundstücksflächen durch weitere Flächen wie Erschließungswege, Parkplätze, Garagen u. ä. bestimmt.

Das Ausmaß der tatsächlichen Versiegelung neu bebauter Baugrundstücke liegt z. B. bei Ein- und Zweifamilienhäusern bei rd. 40 bis 45 v. H. und bei Mehrfamilienhäusern bei rd. 60 v. H. In Verdichtungsgebieten können diese Werte über- und in ländlichen Räumen erheblich unterschritten werden.

Um die Bodenversiegelung bei der Neubebauung von Grundstücken auf das absolut notwendige Maß zu begrenzen, sieht die am 27. Januar 1990 in Kraft getretene neue Baunutzungsverordnung in § 19 Abs. 4 Obergrenzen für den Anteil versiegelter Grundstücksflächen vor.

Kapitel 7: Stadt- und Dorferneuerung

Die städtebauliche Erneuerung in den Städten und Dörfern hat in den letzten Jahren einen hohen politischen Stellenwert erreicht. Dies gilt gleichermaßen für die Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik. Die Erhaltung, Erneuerung und Revitalisierung unserer Städte und Gemeinden wurde im Berichtszeitraum zunehmend als innenpolitische Daueraufgabe anerkannt, deren Bedeutung angesichts des sich vollziehenden Strukturwandels eher noch weiter zunimmt. Der Bund hat in den letzten Jahren umfassend zur Bewältigung dieser wichtigen Aufgabe beigetragen.

7.1 Verbessertes Instrumentarium und höheres Fördervolumen

Mit dem am 1. Juli 1987 in Kraft getretenen Baugesetzbuch (BauGB) wurden die Instrumente des Städtebaurechts zugunsten der Stadterhaltung und Stadterneuerung verbessert. Das Sanierungsrecht wurde so ausgestaltet, daß es den Bedürfnissen der Praxis bei der behutsamen, bestandsorientierten Stadterneuerung besser gerecht wird. Darüber hinaus wurden das Recht für Erhaltungsgebiete fortentwickelt und die Belange des Denkmalschutzes im Städtebaurecht gestärkt.

Der Berichtszeitraum war darüber hinaus durch eine Steigerung der Bundesfinanzhilfen für die Städtebauförderung gekennzeichnet. In den Jahren 1986 und 1987 erhöhte der Bund seine Finanzhilfen auf jeweils 1 Mrd. DM. Das bedeutete eine Verdreifachung gegenüber dem Jahr 1985. Diese Erhöhung der Städtebauförderungsmittel bildete einen Schwerpunkt der von der Bundesregierung 1985 beschlossenen Maßnahmen zur Steigerung der Investitionskraft der Wirtschaft und zur Erleichterung des Anpassungsprozesses im Baubereich. Sie bewirkten, daß zusammen mit den Mitteln der Länder und Gemeinden im Bund-Länder-Programm der Städtebauförderung 1986 und 1987 je rund 2,2 Mrd. DM zur Verfügung standen. Die Zahl der in dem Programm geförderten Maßnahmen und Gemeinden konnte in diesen beiden Jahren gegenüber 1985 verdoppelt werden.

7.1.1

In den Jahren 1988 bis 1990 wurde die Städtebauförderung in nahezu unverändertem Gesamtumfang fortgeführt. Das geschah auf der Grundlage einer Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung gem. Artikel 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes. Die Bundesfinanzhilfen betrugen in diesem Zeitraum jährlich 660 Mio. DM; zusammen mit den Komplementärmitteln der Länder und Gemeinden standen jährlich rund 2 Mrd. DM Städtebauförderungsmittel zur Verfügung. Mit dem im Februar 1990 aufgestellten Bundesprogramm 1990 werden insgesamt 1 573 Sanierungs- und 19 Entwicklungsmaßnahmen in 1 612 Städten und Gemeinden gefördert. 196 Maßnahmen wurden neu aufgenommen. Damit konnte sowohl die Zahl der geförderten Maßnahmen als auch die der geförderten Gemeinden noch einmal erheblich ausgeweitet werden. Wie in den vorangegangenen Jahren überstiegen die Programmanmeldungen der Gemeinden das zur Verfügung stehende Mittelvolumen bundesweit wieder um ein Mehrfaches. Dies zeigt, daß die Nachfrage nach öffentlichen Finanzhilfen nach wie vor außerordentlich groß ist und Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung zu den Schwerpunkten kommunaler Aufgaben gehören.

7.1.2

Die Bundesregierung mißt der Städtebauförderung auch für die Zukunft hohe Bedeutung bei. Sie hat im Juli 1989 beschlossen, die Städtebauförderung über das Jahr 1990 auf dem gegenwärtigen hohen Niveau fortzusetzen: Der mittelfristige Finanzplan sieht für seine bis 1993 reichende Laufzeit vor, daß der Bund 660 Mio. DM Finanzhilfen jährlich bereitstellt. Nimmt man die Mittel der Länder und Gemeinden hinzu, so stehen auch künftig rund 2 Mrd. DM im Jahr zur Verfügung.

7.1.3

Einen zusätzlichen, kräftigen Schub hat die Stadt- und Dorferneuerung durch das am 1. Januar 1989 in Kraft getretene Strukturhilfegesetz erfahren. Für einen Zeitraum von 10 Jahren stellt der Bund den Ländern jährlich 2,45 Mrd. DM für strukturverbessernde Investitionen zur Verfügung. Der Förderkatalog des Strukturhilfegesetzes ist zu einem bedeutenden Teil auf städtebauliche Maßnahmen ausgerichtet. Im einzelnen können Maßnahmen der Stadt- und Dorferneuerung, der Standortaufbereitung von Flächen für Industrie- und Gewerbezwecke und besonders her-

Karte 7.1
Städtebauförderung

Bundesfinanzhilfen nach Städtebauförderungsgesetz und Baugesetzbuch von 1971 bis 1990

50 100 250
in Mio. DM

Berlin (West)

Fördersumme 1971 bis 1990 in DM je Einwohner 1988

- unter 75
- 75 bis unter 100
- 100 bis unter 125
- 125 bis unter 150
- 150 und mehr

Bundeswert: 118

Kiel, Hamburg, Bremen, Hannover, Dortmund, Düsseldorf, Kassel, Köln, Bonn, Frankfurt a.M., Mainz, Mannheim, Nürnberg, Saarbrücken, Stuttgart, München, Freiburg i.Br.



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Raumordnungsregionen

100 km

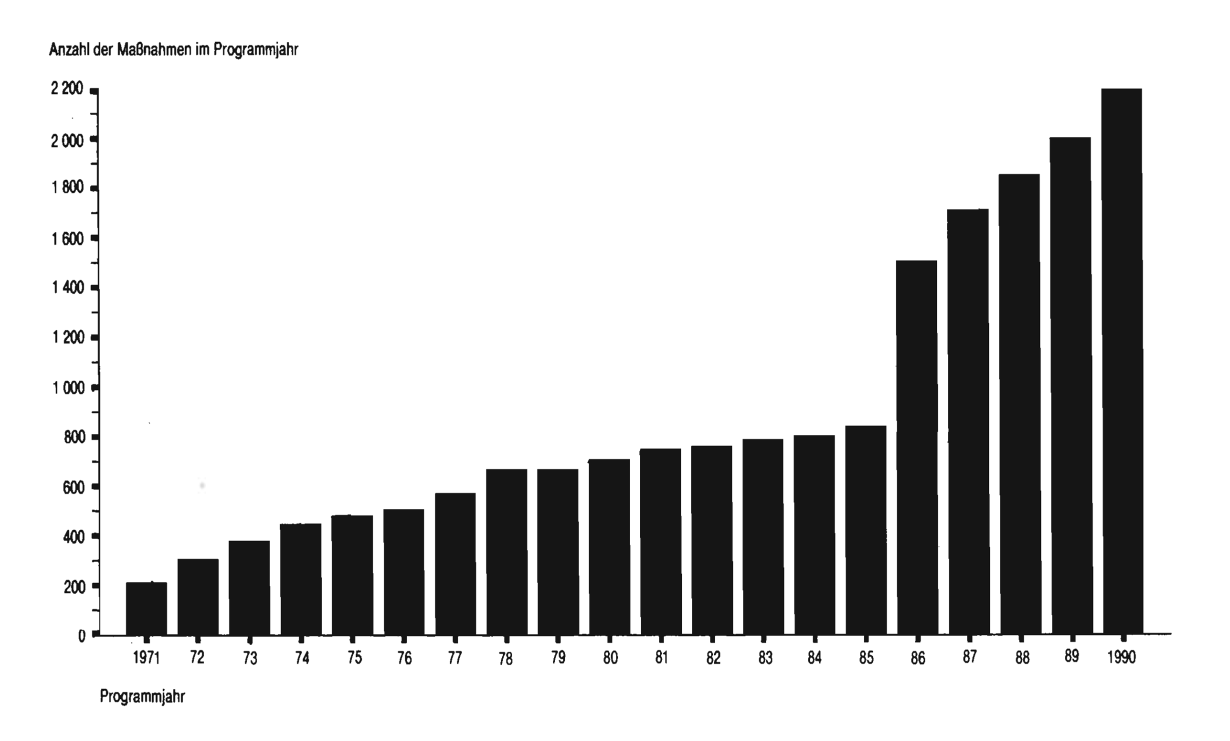
Abbildung 7.1
Städtebauförderungsmittel des Bundes 1971 bis 1990

in Mio. DM
1 000
800
600
400
200
0
1971 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 1990
Programmjahr

Sonderprogramm (ZIP) 1977—1980
KfW-Darlehen für Sonderprogramm 1975
Sonderprogramm 1975
Sonderprogramm 1974
Bundesprogramm 1971—1990 nach StBFG und BauGB

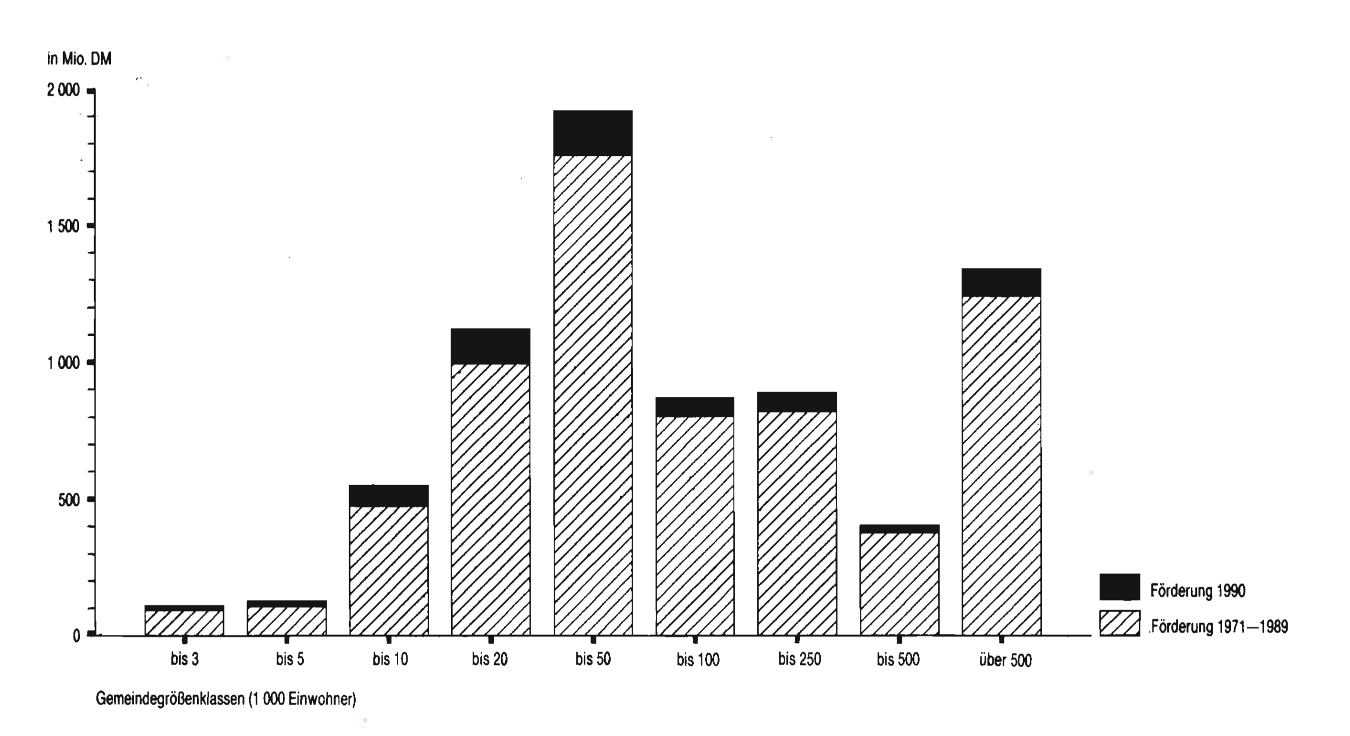
Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Bundesprogramme für den Einsatz der Finanzhilfen des Bundes

Abbildung 7.2
Entwicklung der Maßnahmen im Bundesprogramm 1971 bis 1990



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Bundesprogramme für den Einsatz der Finanzhilfen des Bundes

Abbildung 7.3
Städtebauförderungsmittel des Bundes 1990 nach Gemeindegrößenklassen



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Bundesprogramme für den Einsatz der Finanzhilfen des Bundes

Tabelle 7.1

Bundesprogramm der Städtebauförderung

Land	Gemeinden im Programmjahr 1990 ( ) = davon neu aufgenommen	Anzahl der Maßnahmen im Programmjahr 1990 ( ) = davon neue Maßnahmen				ausfinanzierte oder abgerechnete Maßnahmen ( ) = davon ab 1990	Finanzhilfen des Bundes in 1000 DM		
		Sanierung		Entwicklung	Gesamt		bis einschließlich 1989	Programmjahr 1990	bis einschließlich 1990
		städt. Bereich	ländl. Bereich						
Schleswig-Holstein	64 (9)	12 (2)	57 (9)	1 (–)	70 (11)	15 (4)	356115	32208	388323
Hamburg	1 (–)	28 (5)	– (–)	– (–)	28 (5)	1 (–)	176640	18744	195384
Niedersachsen	121 (–)	78 (–)	61 (–)	– (–)	139 (–)	30 (–)	772181	76428	848609
Bremen	2 (–)	25 (1)	– (–)	1 (–)	26 (1)	4 (1)	111071	9636	120707
Nordrhein-Westfalen ...	283 (54)	189 (45)	289 (86)	2 (–)	480 (131)	237 (19)	1660132	173316	1833448
Hessen	86 (1)	23 (–)	65 (1)	5 (–)	93 (1)	19 (2)	599455	59598	659053
Rheinland-Pfalz	132 (5)	61 (2)	83 (4)	2 (–)	146 (6)	11 (1)	452049	41976	494025
Baden-Württemberg	116 (14)	115 (12)	45 (9)	2 (–)	162 (21)	205 (13)	913148	94578	1007726
Bayern	306 (4)	66 (4)	259 (6)	4 (–)	329 (10)	54 (7)	1087034	112464	1199498
Saarland	50 (2)	43 (2)	49 (8)	2 (–)	94 (10)	9 (3)	129360	11550	140910
Berlin (West) .	1 (–)	25 (–)	– (–)	– (–)	25 (–)	16 (1)	401315	29502	430817
Bundesgebiet	1162 (89)	665 (73)	908 (123)	19 (–)	1592 (196)	601 (51)	6658500	660000	7318500

Quelle: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

ausragende und strukturpolitisch bedeutsame Maßnahmen gefördert werden. Aufgrund dieses Gesetzes haben die Länder im Jahr 1989 vom Bund rd. 380 Mio. DM für städtebauliche Maßnahmen erhalten. Insgesamt förderte der Bund damit 1989 die Stadt- und Dorferneuerung mit mehr als 1 Mrd. DM.

7.2 Neue Schwerpunkte

Im Vordergrund der städtebaulichen Sanierungspraxis steht nach wie vor ein großer Nachholbedarf, der vor allem den städtebaulichen Bestand betrifft. Es dominieren Bausubstanzprobleme, Stadtgestalt- und Ortsbildprobleme und die Mängel des Wohnumfeldes als Gründe für die Erneuerungsbedürftigkeit.

7.2.1

Darüber hinaus gewinnen im Rahmen der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen ökologische Aufgaben an Bedeutung, wie z. B. die Erhaltung und Freilegung von Wasserläufen, die Schaffung von Grün- und Erholungsbereichen, die Entsiegelung des Bodens, die Minderung des Verkehrslärms oder die Beseitigung von Altlasten. Auch die Aufwertung innerörtlicher Standorte für Industrie und Gewerbe und die Standortverbesserung im Hinblick auf die Öffnung des europäischen Binnenmarktes bilden sich mehr und mehr als Maßnahmenschwerpunkte heraus. Daneben leisten Stadt- und Dorferneuerung einen wichtigen Beitrag zur Überwindung der gegenwärtig bestehenden Engpässe am Wohnungsmarkt. Sie tragen zur Schaffung und Erhaltung von Wohnraum bei und sorgen z. B. dafür, daß die alten Wohnquartiere weiterhin von der Bevölkerung angenommen werden. Darüber hinaus sind sie ein wirksames Instrument zur Umnutzung bestehender Gebäude für Wohnzwecke und tragen dazu bei, daß Brachflächen aufbereitet und u. a. als Flächen für den Wohnungsbau genutzt werden können. Bund und Länder sind sich daher in der Einschätzung einig, in den kommenden Jahren auch auf eine stärkere wohnungspolitische Ausrichtung der Städtebauförderung hinzuwirken.

7.2.2

Stadt- und Dorferneuerung hat sich im Berichtszeitraum immer deutlicher zu einer wichtigen Hilfe bei der Bewältigung des Strukturwandels in Stadt und Land entwickelt. Das gilt zum einen für die altindustrialisierten Gebiete, deren Probleme im Berichtszeitraum schlaglichtartig in der Ruhrgebietskonferenz vom 24. Februar 1988 und im Saarland-Gespräch vom 5. Juli 1988 zutage traten. In beiden Konferenzen unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers bestand Einmütigkeit, daß die Stadterneuerung in besonderer Weise geeignet ist, die altindustrialisierten Gebiete bei der Bewältigung des Strukturwandels zu unterstützen. Die Stadterneuerung bietet die Möglichkeit, Industrialisierungsschäden zu beseitigen. Sie erlaubt es, nicht mehr benötigte Industrie- und Gewerbeflächen neu zu nutzen und auf diese Weise in den dicht besiedelten und stark belasteten Regionen neue Landschaft aufzubauen, neue Stadtqualität zu gewinnen und neue Standorte für saubere, zukunftsorientierte Industrien zu schaffen. Es fällt in die Zuständigkeit der Länder, die Verwendung der Städtebauförderungsmittel raumordnungspolitisch zu steuern. Dabei zeigt sich, daß die Länder die strukturpolitischen Möglichkeiten der Bundesfinanzhilfen vermehrt nutzen und diese Mittel in die vom Strukturwandel betroffenen Regionen lenken.

So ließ Nordrhein-Westfalen, das 26 v. H. der Städtebauförderungsmittel des Bundes erhält, 1989 rund 40 v. H. der Bundesmittel in das Ruhrgebiet fließen.

7.3 Dorferneuerung

Maßnahmen der Stadt- und Dorferneuerung dienen auch zunehmend dazu, den Strukturwandel in den ländlichen Regionen zu bewältigen.

Die Sicherstellung gleichwertiger Lebensbedingungen auch im ländlichen Raum gehört zu den wichtigen Aufgaben der Raumordnung. Die Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung, in der Landwirtschaft sowie wachsende ökologische Anforderungen stellen eine zunehmende Zahl von Dörfern und dörflich geprägten Ortsteilen vor die Aufgabe, ihre Funktion neu zu bestimmen und diese im Rahmen von Maßnahmen der Dorferneuerung zu sichern und weiterzuentwickeln. Insbesondere, um bessere Bedingungen für außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze zu schaffen, sind neben agrastrukturellen Maßnahmen verstärkt auch städtebauliche Maßnahmen zur Standortaufwertung und Entfaltung örtlicher Entwicklungspotentiale erforderlich.

7.3.1

Dem wachsenden Stellenwert der Dorferneuerung als strukturpolitisches Instrument zugunsten des ländlichen Raums trug die Bundesregierung im Berichtszeitraum auf vielfältige Weise Rechnung:

- Maßnahmen der Dorferneuerung sind ein Fördergegenstand der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". Die Bundesförderung im Rahmen der Agrarstrukturverbesserung zielt vorrangig auf die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft und die Verbesserung der Lebensverhältnisse der bäuerlichen Familien ab. Diese Förderung wird durch landeseigene weitere Programme zur Förderung der Dorferneuerung maßgeblich ergänzt und verbreitert.
- Die Stadterneuerung nach dem Baugesetzbuch erfaßt neben großen Städten zunehmend auch Kleinstädte, Dörfer und Ortsteile. Das Baugesetzbuch ist auf Maßnahmen „in Stadt und Land" ausgerichtet (§ 136 BauGB). Mit dem „Vereinfachten Sanierungsverfahren" sind wichtige Voraussetzungen für einen schnellen und wenig verwaltungsaufwendigen Einstieg — insbesondere auch für kleine Gemeinden — in die Städtebauförderung geschaffen worden. Seit 1986/87 hat die Bundesregierung bei der Programmumsetzung besonderen Wert darauf gelegt, daß ein erheblicher Teil der Mittel im ländlichen Raum für die Dorferneuerung eingesetzt wird. Inzwischen

liegt mit rd. 57 v. H. der größte Teil aller Sanierungsmaßnahmen (908) im ländlichen Bereich. Rund ein Drittel der Maßnahmen sind Erneuerungsmaßnahmen in Gemeinden unter 10 000 Einwohnern. Auch bei der Städtebauförderung wird das Bundesprogramm durch landeseigene Sanierungsprogramme ergänzt. Dennoch zeigt die große Zahl der sowohl bei der Städtebauförderung als auch bei der Agrarstrukturförderung vorliegenden, nicht berücksichtigten Anträge gerade kleiner Gemeinden und für Ortsteile, daß künftig verstärkt Maßnahmen der städtebaulichen Dorferneuerung in die Förderprogramme aufgenommen werden müssen.

— Finanzhilfen für städtebauliche Maßnahmen der Dorferneuerung hat der Bund darüber hinaus auf der Grundlage des Strukturhilfegesetzes zur Verfügung gestellt. Damit wird die Lücke zwischen umfassenden Sanierungsmaßnahmen nach dem Baugesetzbuch und agrarstrukturellen Förderungsmaßnahmen geschlossen und der strukturpolitischen Bedeutung dieser Maßnahmen Rechnung getragen.

7.3.2

Bei der Verabschiedung des Baugesetzbuchs hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, den Vollzug des neuen Städtebaurechts zu verfolgen und u. a. über die „Entwicklung in Dörfern und kleinen Orten sowie die Maßnahmen zu ihrer städtebaulichen Erneuerung einschließlich der Verbesserungen der Verkehrssituation" zu berichten.

Dem Deutschen Bundestag ist im Januar 1990 mit dem „Bericht der Bundesregierung zur Erneuerung von Dörfern und kleineren Orten (Dorferneuerungsbericht)" eine umfassende Bestandsaufnahme städtebaulicher Erneuerungsaufgaben in Dörfern vorgelegt worden (BT-Drucksache 11/6346). Der Bericht führt — zusammengefaßt — zu folgender Einschätzung der Lage dörflicher Siedlungen, der damit verbundenen städtebaulichen Erneuerungsaufgaben und der hierfür geschaffenen Handlungsgrundlagen:

— Vor dem Hintergrund des Strukturwandels insbesondere in der Landwirtschaft ist Dorferneuerung heute ein Instrument fachübergreifender Strukturpolitik, bei dem neben agrarstrukturellen Maßnahmen städtebauliche Planungen, Maßnahmen und Förderungen immer wichtiger werden.

— Die Erneuerung dörflicher Siedlungen ist ein zentraler Beitrag zur Stabilisierung und Entwicklung des ländlichen Raums.

Die Bandbreite dörflich geprägter Erneuerungsaufgaben reicht dabei von strukturellen Problemen peripherer Regionen im ländlichen Raum bis hin zu Ordnungsaufgaben im Umland und in Ortsteilen größerer Städte.

— Es geht nicht nur um Beseitigung von Mängeln wie Attraktivitätsverluste in Ortskernen, Verkehrsprobleme, Verbesserung gewerblicher Standortbedingungen, Wohnumfeld- und Ortsbildverbesserung, Bausubstanzsanierung, sondern ebenso um die Stärkung vorhandener Standortvorzüge im Bereich der Wohnqualität, der Landschaftsqualität, der sozialen Gemeinschaft.

— Das Aufgabenprofil wird durch die demographischen und wirtschaftlichen Faktoren geprägt. Zur langfristigen Stabilisierung müssen sich Einzelmaßnahmen an den grundlegenden funktionalen Anforderungen orientieren; d. h.: Stärkung der zentralörtlichen Standortbedingungen, Sicherung der Landwirtschaft, Sicherung ökologischer Funktionen, Ausbau des Fremdenverkehrs.

— Wichtige Aufgabenschwerpunkte sind die Erhaltung und die Anpassung alter Bausubstanz und Schutz zahlreicher kulturhistorisch bedeutsamer Gebäude- und Siedlungsstrukturen, die Verbesserung der Arbeitsplatzstruktur auch im außerlandwirtschaftlichen Bereich, die Sicherung der umgebenden Landschaft und die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse. Neben Aufgaben in den Hauptorten bestehen in zunehmendem Maße auch Erneuerungsaufgaben in den eingemeindeten Ortsteilen.

— Die Erneuerung dörflicher Siedlungen ist zu allererst eine kommunale Selbstverwaltungsaufgabe. Der Initiative und Verantwortung der Gemeinde kommt zentrale Bedeutung zu. Der Prozeß der Erneuerung ist eine konkrete Chance zur Stärkung lokaler Handlungsspielräume zur Wiedergewinnung und Sicherung lokaler Identität.

— Entscheidende Voraussetzung für eine zukunftsweisende Anpassung der Siedlungsstruktur und die Entwicklung problemadäquater Konzepte ist die auf umfassende Beteiligung und Abwägung aller privaten und öffentlichen Belange gerichtete städtebauliche Planung durch die Gemeinde; sie muß Ausgangspunkt und Grundlage einer Erneuerung sein. Mit dem Baugesetzbuch stehen dafür flexible, den besonderen Anforderungen kleinerer Gemeinden Rechnung tragende Handhaben zur Verfügung.

— In der Bevölkerung finden Erneuerungsmaßnahmen in dörflichen Siedlungen große Akzeptanz; sie sind mit hohen Erwartungen verknüpft. Eine aktive, intensive und frühzeitige Beteiligung und Mitwirkung der Bürger ist zentral für den Erfolg jeder Erneuerung.

— In der Praxis entwickeln sich allmählich spezifische, auf die Dorferneuerungsaufgaben zugeschnittene Planungs- und Beratungskapazitäten. Es besteht noch Bedarf an Aus- und Fortbildung sowie qualifiziertem, auch länder- und programmübergreifendem Erfahrungsaustausch.

— Das für die vielfältigen Ordnungs- und Baumaßnahmen der Gemeinde zur Verbesserung der Siedlungs- und Infrastruktur in dörflichen Siedlungen bereitstehende Förderinstrumentarium deckt die unterschiedlichen Aufgabenstellungen in der Dorferneuerung und deren unterschiedliche Problemintensität praxisgerecht ab.

— Die Städtebauförderung, die in den letzten Jahren zunehmend auch Erneuerungsmaßnahmen in dörflichen Siedlungen erfaßt, erweist sich als ein wirksames und hilfreiches Instrument, das von den kleinen Gemeinden zunehmend geschätzt wird. Die breite Förderpalette und das auf die Lösung von Strukturproblemen zugeschnittene Durchsetzungsinstrumentarium der Städtebauförderung lassen erwarten, daß dieses Instrument weiter an Bedeutung gewinnt.

— Die Dorferneuerung hat mit der jetzt beschlossenen Anschlußförderung im Rahmen der Städtebauförderung über 1990 hinaus und mit den zusätzlichen Finanzhilfen des Bundes im Rahmen des Strukturhilfegesetzes eine dauerhafte Perspektive. Nicht alle Probleme dörflicher Siedlungen können jedoch mit kleinräumlichen Maßnahmen der Dorferneuerung hinreichend gelöst werden. Etwa ein Drittel der dörflichen Siedlungen hat Bevölkerungsverluste; ein erheblicher Teil liegt in abgelegenen, wirtschaftsschwachen Regionen. Lokale Impulse müssen in verstärktem Maße durch großräumige Maßnahmen und Hilfen im Rahmen raumordnerischer Konzepte unterstützt werden.

Im einzelnen wird auf den Dorferneuerungsbericht verwiesen.

7.4 Modellvorhaben im Rahmen des „Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus"

Wenn es darum geht, praxisbezogene Erkenntnisse über Probleme, Aufgaben und vor allem Möglichkeiten des ökologisch ausgerichteten Städtebaus zu gewinnen, sind Modellvorhaben ein besonders wertvolles Instrument. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau führt solche Modellvorhaben der Stadtökologie und des umweltgerechten Bauens im Rahmen seines Ressortforschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau" durch. Es werden konkrete Planungs- und Bauvorhaben unter wissenschaftlicher Anleitung, Begleitung und Auswertung durchgeführt. Das Konzept dieser experimentellen städtebaulichen Forschung hat als „gebaute Forschung" besondere Vorzüge und Funktionen:

— Realitätsnähe,

— tatsächliche Einbeziehung der Betroffenen und Beteiligten,

— Pilotfunktion durch experimentelle Erprobung innovativer Problemlösungen,

— Beispielfunktion durch die Erstellung „anfaßbarer" Vorhaben oder durch die reale Durchführung bestimmter und dokumentierbarer Verfahren,

— Einflußmöglichkeiten auf Untersuchungsgegenstand und Fragestellung.

Die angewandte Forschung hilft somit, unzureichend abgesicherte Erkenntnisse an konkreten Planungs- und Bauvorhaben praktisch zu erproben, Lösungsmöglichkeiten zu veranschaulichen und unter realen Bedingungen im Zusammenwirken mit allen Betroffenen auf Handlungsbedarf hin zu überprüfen.

Die als Fallstudien angelegten Modellvorhaben werden mit einzelnen Gemeinden und dem jeweiligen Bundesland durchgeführt. Sie unterscheiden sich von städtebaulichen „Normal"-Vorhaben, da hier zur Sicherung der Forschungskonzeption besondere Auflagen gemacht werden und in der Regel zusätzliche Risiken und Erschwernisse im Hinblick auf Planungsablauf, Bau und Finanzierung bestehen. Der Bund trägt daher die forschungsbedingten Kosten dieser Vorhaben. Von 1985 bis 1989 wurden für Vorhaben dieser Art 135 Mio. DM bereitgestellt. Für 1990 beträgt der Soll-Ansatz 25 Mio. DM.

Kapitel 8: Wohnen

8.1 Wohnungsbestand

Die gemeinsam mit der Volkszählung 1987 durchgeführte Gebäude- und Wohnungszählung erlaubt nunmehr gesicherte und sowohl räumlich als auch sachlich differenzierte Analysen des Wohnungsbestandes. Danach gab es am 25. Mai 1987 insgesamt 26,28 Mio. Wohnungen, das sind 6,6 Mio. oder 33,7 v.H. mehr als 1968, dem Jahr der letzten Gebäude- und Wohnungszählung. Dieser im Vergleich zur Bevölkerungszunahme im gleichen Zeitraum (+ 2,7 v.H.) enorme Zuwachs verteilt sich sehr ungleichmäßig auf die siedlungsstrukturellen Kreistypen und kennzeichnet damit die Siedlungsentwicklung in diesem Zeitraum. Während ländliche Regionen sowie Regionen mit Verdichtungsansätzen nur wenig vom Bundesdurchschnitt abweichen, zeigen sich innerhalb der Regionen mit großen Verdichtungsräumen erhebliche Gegensätze zwischen den Kernstädten (+ 23,3 v.H.) und dem hochverdichteten (+ 45,5 v.H.) und dem ländlichen Umland (+ 44,2 v.H.). Vor allem bei den Kernstädten bestehen auch erhebliche Entwicklungsunterschiede zwischen dem Norden und dem Süden der Bundesrepublik Deutschland. Die Bandbreite reicht hier von einer Bestandszunahme von 19,5 v.H. in der Ländergruppe Nord über 23,8 v.H. in der Ländergruppe Mitte bis zu einer Zunahme um 34,4 v.H. in den südlichen Bundesländern.

Die Ländergruppe Nord umfaßt Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen und Bremen. Die Ländergruppe Mitte umfaßt Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland. Die Ländergruppe Süd umfaßt Baden-Württemberg und Bayern. Berlin — die Bestandszunahme beträgt hier 12,6 v.H. — ist nicht einbezogen, da sich hier die Fragestellung Kernstadt-Umland bisher nicht gestellt hat.

8.1.1

Gegenüber der bisherigen Fortschreibung des Wohnungsbestandes führt die Gebäude- und Wohnungszählung zu der erwarteten Korrektur nach unten um ca. 1 Mio. Wohnungen (–3,8 v.H.). Ursache für die Unzulänglichkeit der Fortschreibung sind statistisch nicht erfaßbare Veränderungen des Wohnungsbestandes wie nicht genehmigte Nutzungswechsel und

Tabelle 8.1

Struktur des Wohnungsbestandes nach siedlungsstrukturellen Kreistypen

Kreistyp	Wohnungsbestand[1]			Anteil der Wohnungen 1987[1]				Durchschn. Wohnungsgröße 1987[1]
	Bundesgebiet = 100	Veränderung gegenüber 1968 in v. H.	Differenz zur Fortschreibung in v. H.[2]	in Gebäuden mit 1 oder 2 Wohnungen in v. H.	in bis 1948 errichteten Gebäuden in v. H.	mit Bad, WC und Sammelheizung in v. H.	mit öffentl. Förderung in v. H.	in m²
Regionen mit großen Verdichtungsräumen								
– Kernstädte	31,0	23,3	– 1,09	19,5	33,2	73,3	27,0	71,9
– Hochverdichtetes Umland	19,4	45,5	– 3,81	54,4	25,2	75,7	12,5	88,7
– Ländliches Umland	7,8	44,2	– 4,18	67,9	27,5	78,7	8,9	97,3
Regionen mit Verdichtungsansätzen								
– Kernstädte	5,9	31,6	– 0,59	26,2	29,3	78,6	20,1	75,1
– Ländliches Umland	21,3	36,6	– 6,22	67,2	32,4	71,5	7,6	96,7
Ländlich geprägte Regionen	14,6	34,7	– 6,77	64,1	31,8	67,1	8,5	95,9
Bundesgebiet	100,0	33,7	– 3,81	47,1	30,6	73,3	15,5	86,1

[1]) Gebäude- und Wohnungszählung am 25. 5. 1987
[2]) Differenz des Wohnungsbestandes am 25. 5. 1987 zur Fortschreibung am 31. 12. 1986
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung

Zusammenlegungen bzw. Teilungen von Wohnungen. Der Bestandsvergleich zeigt charakteristische siedlungsstrukturelle Ausprägungen der nicht erfaßten Veränderungen seit 1968. Die große Abweichung im ländlichen Raum ist vermutlich auf den Einfluß der aus steuerlichen Gründen als Zweifamilienhäuser errichteten, heute aber als Einfamilienhäuser genutzten Gebäude zurückzuführen. In den Kernstädten wurden dagegen Nutzungswechsel und Zusammenlegungen offensichtlich durch Wohnungsteilungen im Zusammenhang mit dem hier besonders starken Anstieg von Einpersonenhaushalten weitgehend ausgeglichen.

Fast die Hälfte aller Wohnungen befindet sich in Gebäuden mit nur einer oder zwei Wohnungen. Am höchsten ist der Anteil mit 67,9 v. H. im Umland großer Verdichtungsräume, während er in den Kernstädten nur knapp ein Fünftel beträgt.

8.1.2

Seit 1968 hat sich auch die Altersstruktur des Wohnungsbestandes deutlich verändert. Der Abgang von Wohnungen seit der letzten Gebäude- und Wohnungszählung 1968 beschränkt sich fast vollständig auf Altbauten. Seit diesem Zeitpunkt hat der Bestand von Wohnungen in vor 1948 errichteten Gebäuden von 9,6 Mio. auf 7,9 Mio. Einheiten abgenommen (– 1,7 Mio. bzw. – 18 v. H.), während der Bestand an Wohnungen in zwischen 1948 und 1968 errichteten Gebäuden nahezu unverändert bei 10,0 Mio. geblieben ist. Durch die seit 1968 hinzugebauten 7,9 Mio. Wohnungen ist der Anteil der Neubauwohnungen gegenüber der letzten Großzählung von 51 v. H. auf 69,4 v. H. angestiegen.

Die Unterschiede im Altbauanteil sind zwischen den siedlungsstrukturellen Kreistypen verhältnismäßig gering. Der stärkste Kontrast besteht zwischen den Kernstädten großer Verdichtungsräume — sie haben den höchsten Altbauanteil mit 33,2 v. H. — und ihrem unmittelbaren Umland (mit 25,2 v. H. der niedrigste Anteilwert). Während sich die Kernstädte nach Ländergruppen im Altbauanteil untereinander kaum unterscheiden (Berlin nimmt hier mit 48,7 v. H. eine Sonderstellung ein), fällt bei den beiden Umlandkategorien die Ländergruppe Mitte durch einen überproportionalen Altbauanteil auf. Hier ist das Stadt-Umland-Gefälle also weniger stark ausgeprägt.

8.1.3

Durch die Gebäude- und Wohnungszählung stehen nun erstmals auch wieder bundesweit Zahlen über den Bestand an öffentlich geförderten Mietwohnungen zur Verfügung, der bislang nur sehr grob geschätzt werden konnte. Mit 4,0 Mio. Einheiten ist dieser Bestand um 300 000 Wohnungen größer als 1968. Seit diesem Zeitpunkt sind allerdings 1,1 Mio. Wohnungen neu gefördert worden, so daß sich ein Auslaufen von Sozialbindungen im Wohnungsbestand durch planmäßige oder vorzeitige Tilgung der öffentlichen Baudarlehen von ca. 800 000 Einheiten ergibt. Damit besitzen noch 26,2 v. H. aller Mietwohnungen die Eigenschaft „öffentlich gefördert"; bezo-

gen auf den gesamten Wohnungsbestand sind dies 15,5 v.H. Dieser Anteil ist mit 30 v.H. in den Kernstädten am höchsten und mit 14 v.H. am niedrigsten in den ländlichen Kreisen.

8.1.4

Die durchschnittliche Wohnungsgröße hat sich von 71 qm 1968 über 81 qm 1978 auf 86 qm in 1987 erhöht. Die pro Person zur Verfügung stehende Wohnfläche nahm von 23,8 auf 35,5 qm zu. Die dabei zu beobachtende Tendenz zu einer Verlangsamung des Größenwachstums der Wohnungn ist zum einen Folge der Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße. Zum anderen wirkt sich auch aus, daß die im Vergleich zu den 70er Jahren deutlich geringere Neubautätigkeit in diesem Jahrzehnt auch eine entsprechend geringere Veränderung der Wohnungsbestandsstruktur bewirkt hat.

8.1.5

Der Anteil von mit Bad, WC und Sammelheizung ausgestatteten Wohnungen stieg von 29,8 v.H. in 1968 über 60,3 v.H. in 1978 auf 73,3 v.H. in 1987. Den höchsten Anteil an Wohnungen mit der oben beschriebenen „Vollausstattung" hat das ländliche Umland der großen Verdichtungsräume; in den ländlichen Regionen liegt der Anteil deutlich unter dem Durchschnitt. Dies ist einerseits auf die Altersstruktur des Wohnungsbestandes zurückzuführen, andererseits aber auch auf die unterschiedliche Modernisierungsintensität. So läßt sich aus der Tatsache, daß die Kernstädte zwar den höchsten Altbauanteil aufweisen, der Anteil vollausgestatteter Wohnungen an ihrem Bestand jedoch dem Bundesdurchschnitt entspricht, schließen, daß hier der räumliche Schwerpunkt der Modernisierungstätigkeit liegt. Nicht mit dem Altbauanteil zu erklären ist es, daß durchgängig in allen Regionstypen der jeweils höchste Anteil von Wohnungen mit Sammelheizung in der nördlichen Ländergruppe anzutreffen ist, während er in den beiden südlichen Bundesländern zwischen 10 und 20 Prozentpunkte niedriger liegt, denn der Altbauanteil ist im Norden in der Regel höher als im Süden.

8.2 Wohnungsversorgung

Im Berichtszeitraum hat auf den Wohnungsmärkten ein spürbarer Wandel stattgefunden. Spiegelte der Raumordnungsbericht 1986 noch die Situation Mitte der 80er Jahre wider, die geprägt war von Normalisierung, z.T. sogar Leerständen, und nur moderaten Mietsteigerungen, so sind seit 1987 und verstärkt seit Mitte 1988 wieder deutliche Engpässe zu verzeichnen. Besonders in den Ballungsgebieten haben es Haushalte mit geringem Einkommen wieder schwerer, eine ihren Vorstellungen entsprechende preiswerte Wohnung zu finden. Vor allem bei Neuvermietungen sind hohe Mietsteigerungen zu verzeichnen.

Diese Engpaßsymptome stehen nicht im Widerspruch zu dem in der Volkszählung 1987 gezeichneten Bild einer quantitativ und qualitativ sehr guten Wohnungsversorgung, da diese Durchschnittsergebnisse zum Stichtag 25. Mai 1987 erbracht hat, mithin zu einem Zeitpunkt, zu dem Wohnungsmarktprobleme sich auf bestimmte Ballungsgebiete beschränk-

Tabelle 8.2

Wohnungsversorgung der Haushalte nach siedlungsstrukturellen Kreistypen

Kreistyp	Haushalte ohne eigene Wohnung in v. H. aller Haushalte 1987[1])	Wohnfläche je Person in bewohnten Wohnungen 1987[1]) m²	Wohneinheiten mit weniger als 1 Raum je Person in v. H. der bewohnten Wohneinheiten 1987[1])	Wohnungseigentümerhaushalte in v. H. aller Haushalte 1987[1])	Miete[2]) je m² in DM 1987[1])
Regionen mit großen Verdichtungsräumen					
– Kernstädte	*5,0*	34,6	*3,0*	*18,1*	7,36
– Hochverdichtetes Umland	*3,2*	35,4	*3,0*	*43,2*	7,18
– Ländliches Umland	*3,1*	36,7	*2,6*	*52,0*	6,80
Regionen mit Verdichtungsansätzen					
– Kernstädte	*6,3*	34,8	*2,5*	*22,9*	6,98
– Ländliches Umland	*3,8*	36,2	*2,9*	*51,5*	6,06
Ländlich geprägte Regionen	*3,5*	35,9	*3,2*	*50,8*	5,87
Bundesgebiet	*4,1*	35,5	*2,9*	*37,5*	6,91

[1]) Gebäude- und Wohnungszählung am 25. Mai 1987

[2]) Bezogen auf alle bewohnten reinen Mietwohnungen

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

ten. Da der Wohnungsbestand durch aktuelle Entwicklungen nur zu einem sehr geringen Teil verändert wird, behalten die Ergebnisse der Volkszählung hinsichtlich der Struktur des Wohnungsbestandes und der Wohnungsversorgung nach wie vor Gültigkeit.

8.2.1

Nach der Gebäude- und Wohnungszählung 1987 stehen 26,59 Mio. wohnungsberechtigten Haushalten (ohne Haushalte in Freizeitwohnungen) 25,47 Mio. bewohnte Wohnungen (ohne Freizeitwohnungen, ohne Wohnungen ausländischer Streitkräfte) und rd. 316000 „sonstige Wohneinheiten" gegenüber (Wohnungen ohne Küche oder Kochnische, bzw. in Unterkünften). Die Differenz in Höhe von ca. 800000 Haushalten bilden im wesentlichen Untermieterhaushalte bzw. zweite oder dritte Haushalte in Wohnungen. Dieser Anteil hat gegenüber der letzten Gebäude- und Wohnungszählung 1968 deutlich abgenommen (3,1 v.H. gegenüber 4,8 v.H.). Zum Stichtag standen 467000 Wohnungen leer. Aus einer Bilanzierung von Untermieter- bzw. Zweithaushalten einerseits und Wohnungsleerständen andererseits kann allerdings keine Aussage über einen etwaigen Wohnungsfehlbestand abgeleitet werden. Denn einerseits ist nicht bekannt, welcher Teil der Untermieter- bzw. Zweithaushalte eine eigene Wohnung wünscht bzw. einen ausbildungs- oder berufsbedingten Zweitwohnsitz innehat. Andererseits werden bei den Leerständen auch solche Wohnungen erfaßt, die am Stichtag wegen Renovierung bzw. Umzugs kurzfristig leerstanden.

8.2.2

Bei der regionalen Verteilung der Untermieterhaushalte zeigt sich ein eindeutiges Übergewicht der Kernstädte sowohl in Regionen mit großen Verdichtungsräumen als auch in Regionen mit Verdichtungsansätzen. Den geringsten Anteil weist das ländliche Umland in den großen Verdichtungsräumen auf. Mit Ausnahme dieses Kreistyps sind immer in den südlichen Bundesländern die Prozentzahlen am höchsten.

Im Unterschied dazu bestehen bei der Wohnfläche pro Einwohner so gut wie keine regionalen Unterschiede auf der Ebene der siedlungsstrukturellen Kreistypen. Von 23,8 im Jahr 1968 ist diese Zahl über 31,1 im Jahr 1978 auf 35,5 qm pro Einwohner im Jahr 1987 angestiegen, das ist ein Plus von fast 50 v.H. in 19 Jahren mit einer gewissen Verlangsamung des Flächenzuwachses in den 80er Jahren. Eigentümerhaushalten stehen durchschnittlich 38,4 qm (+ 50,6 v.H. gegenüber 1986) und Mieterhaushalten 33,0 qm (+ 46,7 v.H.) pro Person zur Verfügung.

8.2.3

Da sich hinter der durchschnittlichen Wohnflächenversorgung ganz unterschiedliche Verteilungsstrukturen verbergen können, werden in der Gebäude- und Wohnungszählung 1987 neben den qm pro Person auch die Zahl der Haushalte ausgewiesen, die weniger als einen Raum pro Person zur Verfügung haben. Nach heutigen Maßstäben handelt es sich hierbei um eine Unterversorgung, da alle Räume mit mehr als 6 qm Fläche eingerechnet sind, also z.B. auch entsprechend große Küchen. Gegenüber 1968 hat sich der Anteil von Haushalten mit weniger als einem Raum pro Person aber deutlich von 11 v.H. auf 2,9 v.H. vermindert. In der räumlichen Verteilung ergeben sich freilich einige Abweichungen dieses Indikators von der durchschnittlichen Wohnfläche pro Person. Am auffälligsten ist der Gegensatz in den ländlich geprägten Regionen, die mit 3,2 v.H. den höchsten Anteil von unterversorgten Haushalten aufweisen, obwohl die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf der Bevölkerung überdurchschnittlich hoch ist. Umgekehrt verhält es sich in den Kernstädten von Regionen mit Verdichtungsansätzen. Hier ist der Anteil mit 2,5 v.H. Haushalten mit weniger als einen Raum pro Person am geringsten, obwohl die Wohnfläche pro Person unter dem Bundesdurchschnitt liegt.

8.2.4

Neben den entscheidenden qualitativen Vorteilen wie z.B. den größeren individuellen Gestaltungsmöglichkeiten trägt die Eigentumsbildung im Wohnungsbau auch wesentlich zur Verbesserung der quantitativen Flächenversorgung bei. Denn obwohl Eigentümerhaushalte mit 2,9 Personen größer sind als Mieterhaushalte (durchschnittlich 2,1 Personen), haben sie mit 38,4 qm mehr Wohnraum pro Person zur Verfügung als Mieterhaushalte (33,0 qm pro Person). Die Eigentumsquote, berechnet als der Anteil der vom Eigentümer selbst genutzten Wohnungen an allen Wohnungen, ist von 36,4 v.H. in 1968 über 37,6 v.H. in 1978 auf 39,3 v.H. in 1987 gestiegen. Die auf die Haushaltszahl bezogene Eigentümerquote nahm im gleichen Zeitraum von 34,3 auf 37,5 v.H. zu. Dieser Wert liegt in den Kernstädten vor allem der großen Verdichtungsräume mit 18 v.H. weit unter dem Durchschnitt; in 32 von diesen 40 Räumen liegt sie unter 25 v.H. Dazu trägt einerseits der hohe Anteil von 1- und 2-Personen-Haushalten bei, die zu einem wesentlich höheren Teil zur Miete wohnen als Familien mit Kindern und auch überwiegend bewußt kein Wohneigentum anstreben. Zum anderen realisieren Haushalte, die Wohneigentum bilden wollen, wegen der hohen Bodenpreise in den Kernstädten ihren Wunsch im Umland. Bereits im unmittelbaren, hochverdichteten Umland der Städte liegt die Eigentümerquote daher deutlich über dem Bundesdurchschnitt und in keinem einzigen Kreis dieses Typs mehr unter 25 v.H. Beim Vergleich der Ländergruppen läßt sich keine allgemeine Tendenz feststellen. Im Süden hat zwar das Umland der großen Verdichtungsräume die höchsten Eigentümerquoten, der Durchschnitt der Kernstädte unterscheidet sich nach Ländergruppen jedoch kaum, und der ländliche Raum hat in den nördlichen Bundesländern die höchsten Eigentümerquoten aufzuweisen.

8.2.5

Die Wohnungsmieten in DM pro qm sind gegenüber der letzten Gebäude- und Wohnungszählung 1968 um 204 v.H. (6 v.H. pro Jahr) auf einen globalen

Durchschnittswert von 6,91 DM/qm gestiegen. Neben reinen Preissteigerungen kommen darin vor allem auch die Umstrukturierung und Verbesserung des Wohnungsbestandes durch Modernisierungen und den Zubau von Neubauwohnungen zum Ausdruck. Der Einfluß dieser Bestandsumstrukturierungen auf die Mietentwicklung wird deutlich im Vergleich zum Mietindex aus der Preisstatistik, der als reiner Preisindex solche Qualitätsänderungen nicht erfaßt. Für den gleichen Zeitraum wird hier nur eine Mietsteigerung von 134 v.H. (4,6 v.H. pro Jahr) ausgewiesen. Die Differenz in Höhe von 70 Prozentpunkten (bzw. 1,4 v.H. pro Jahr) ist auf Umstrukturierungen und Bestandsverbesserungen zurückzuführen.

In den Jahren 1986 und 1987 war die Steigerung des Mietindex mit 1,8 bzw. 1,2 v.H. außergewöhnlich niedrig und folgte damit auch der allgemeinen Preisentwicklung mit – 0,1 bzw. + 0,2 v.H. Seit dem Jahr 1988 ist allerdings wieder eine Beschleunigung der Preissteigerungen zu beobachten. Aktuell liegt die Steigerung des Mietindex bei 3,2 und des Preisindex für die Lebenshaltung bei 2,3 (Mai 1990 gegenüber Mai 1989).

Stärker als bei diesem auf den gesamten Mietwohnungsbestand bezogenen Index schlägt sich die aktuelle Verknappung des Wohnungsangebots in den Neuabschlüssen von Mietverträgen nieder, wie sie im Preisspiegel des Rings Deutscher Makler für 51 Städte der Bundesrepublik Deutschland erfaßt sind. Für die nach 1948 errichteten Wohnungen in guter Wohnlage (Vermietungen aus dem Bestand, ohne Neubau/Erstbezug) hat sich die Mietentwicklung nach mehreren Jahren absoluter Preisstabilität mit 8,9 v.H. im Jahr 1989 merklich beschleunigt.

8.2.6

In der regionalen Mietstruktur zeigt sich das erwartete Gefälle von den großen Kernstädten (7,36 DM/qm) über das hochverdichtete ländliche Umland bis hin zum ländlichen Raum (5,87 DM/qm). Im Verhältnis zu dieser Spannweite ist die Differenz innerhalb der großen Verdichtungsräume zwischen Kernstadt und Umland sehr gering; sie beträgt im statistischen Durchschnitt nur 0,18 DM/qm. Von den 14 Städten mit mehr als 300000 Einwohnern (ohne Berlin) haben 11 mindestens einen Umlandkreis bzw. kreisfreie Stadt mit einer höheren Durchschnittsmiete als in der Kernstadt. So beträgt z.B. in Hamburg die Durchschnittsmiete 8,25 DM/qm, im Kreis Stormarn jedoch 8,88 DM/qm oder in Stuttgart 7,36 DM/qm und im Kreis Böblingen 7,89 DM/qm. Dieses scheinbare „Mietgefälle" beruht allerdings in erster Linie auf einem Struktureffekt. Ein Vergleich von Wohnungen derselben Altersklasse ergibt in der Regel eine höhere Miete in der Kernstadt: So kostet eine nach 1978 erbaute Wohnung in Hamburg 12,33 DM/qm, in Stormarn jedoch nur 10,30 DM/qm oder in Stuttgart 11,44 DM/qm und in Böblingen nur 10,13 DM/qm. In diesem Vergleich kommen die Standortvorteile der Kernstädte zum Ausdruck.

Insgesamt sind die preiswerten Wohnungsmarktsegmente (Altbau, sozialer Wohnungsbau) in den Kernstädten stärker vertreten als im Umland. Infolge dieser anderen Zusammensetzung des Wohnungsbestandes ergibt sich trotz höherer Mieten vergleichbarer Wohnungsqualitäten eine annähernd gleiche Gesamtdurchschnittsmiete.

8.3 Neubautätigkeit

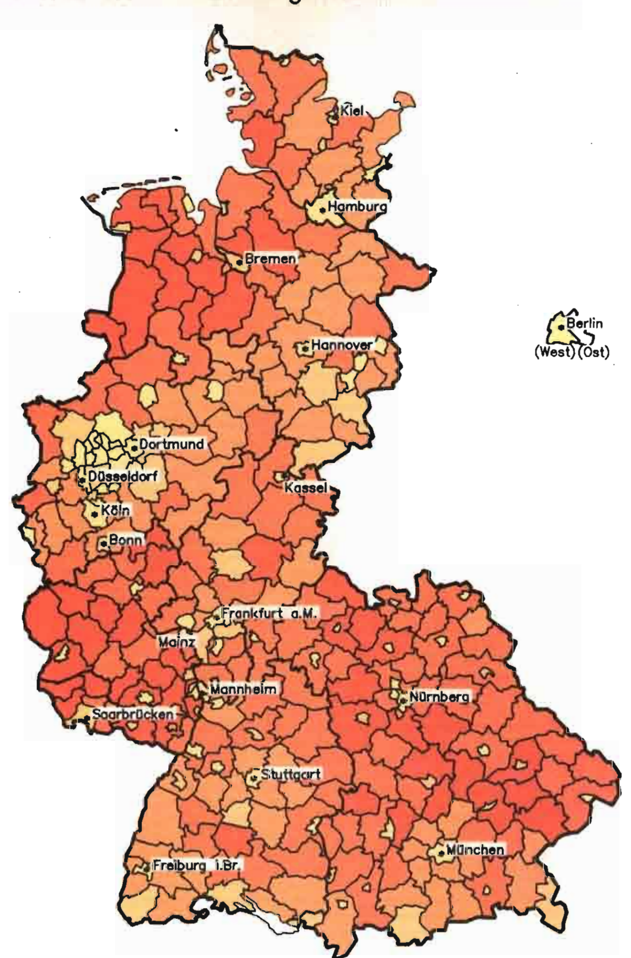
Die Zahl der Wohnungsfertigstellungen hat das im letzten Berichtszeitraum erreichte Niveau nicht halten können, sondern ist 1988 auf 208621 Wohnungen zurückgegangen. Die Mitte der 80er Jahre auf den Wohnungsmärkten zu beobachtenden Entspannungstendenzen in Verbindung mit einem durch negative Bevölkerungsprognosen gespeisten Pessimismus der Investoren haben die Investitionsbereitschaft auf dem Wohnungsmarkt trotz günstiger Rahmenbedingungen auf den Märkten für Bauleistungen und Finanzierung stark gehemmt.

Besonders stark betroffen vom Rückgang sind die Wohnungen in Mehrfamilienhäusern, deren Fertigstellungen sich auf 32,9 v.H. des Wertes von 1984 vermindert haben, während die Errichtung von Einfamilienhäusern sehr stabil geblieben ist (97,3 v.H.). Setzt man für den regionalen Vergleich die Fertigstellungen von Wohnungen in neuerrichteten Gebäuden 1984 jeweils = 100, erhält man für die gesamte Bundesrepublik Deutschland für 1988 einen Index von 52. Beim Vergleich der siedlungsstrukturellen Kreistypen ergibt sich für den ländlichen Raum mit einem Wert von 57 der geringste und für die Kernstädte großer Verdichtungsräume mit einem Index von 43 der größte Rückgang bei den Baufertigstellungen. Das hochverdichtete Umland liegt mit 55 jetzt etwas über dem Durchschnitt. Bezüglich der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern stellt sich die aktuelle Bautätigkeit in den Kernstädten weitaus günstiger dar: Sie haben mit 80 in den hochverdichteten und 81 in den Regionen mit Verdichtungsansätzen die jeweils höchsten Indexwerte ihres Regionstyps. Der Wert für Kernstädte in Regionen mit Verdichtungsansätzen ist sogar der höchste aller Kreistypen insgesamt.

Im Laufe des Jahres 1987 und verstärkt seit Mitte 1988 haben eine Reihe von Faktoren zu einer starken Zunahme der Wohnungsnachfrage geführt, wobei an erster Stelle der kräftige Anstieg der Realeinkommen seit Mitte der 80er Jahre zu nennen ist. Hinzu kamen eine Welle von Haushaltsgründungen der geburtenstarken Jahrgänge und seit Mitte 1988 der verstärkte Zuzug von Aus- und Übersiedlern. Deutliche Anzeichen dafür sind die oben bereits dargestellte Mietentwicklung sowie der Rückgang der Leerstände. Die Gebäude- und Wohnungszählung ergab für 1987 eine Leerstandsquote von 1,8 v.H. Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen melden für 1988 einen Rückgang ihrer leerstehenden Sozialwohnungen gegenüber dem bisherigen Höchststand des Jahres 1985 um fast drei Viertel.

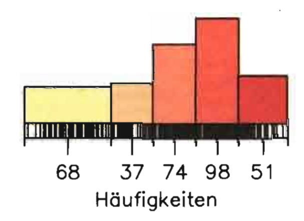
Bereits an den Baugenehmigungen des Jahres 1988 läßt sich ablesen, daß der Wohnungsmarkt auf die veränderte Situation reagiert. 1989 hat sich die Nachfrage nach Bauleistungen weiter beschleunigt. Die Zahl der Baugenehmigungen vor allem im Geschoßwohnungsbau steigt stark an.

Karte 8.1 Wohneigentum



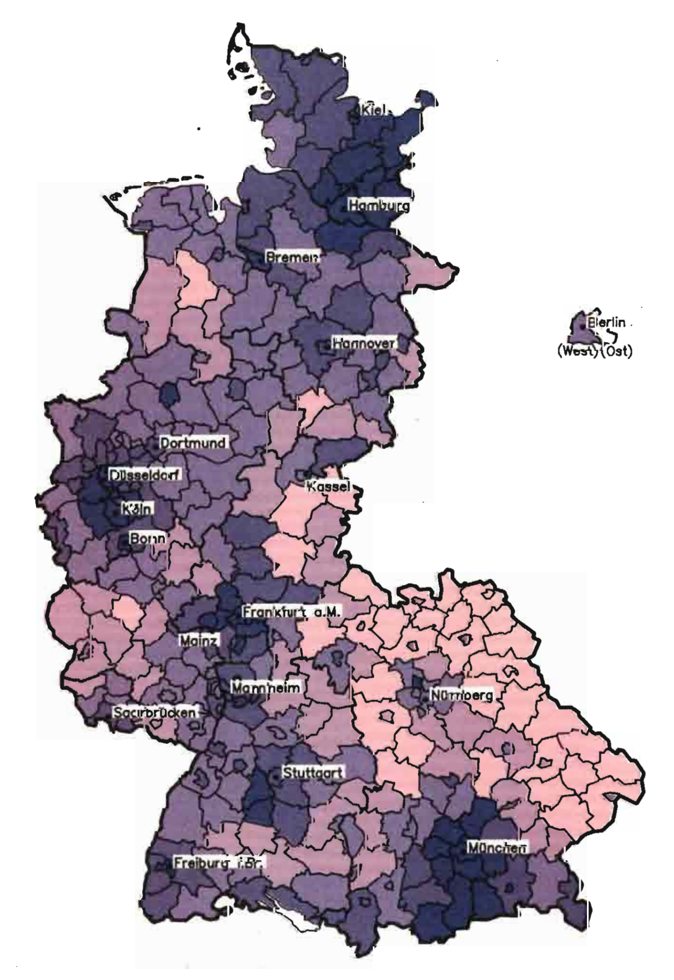
Anteil der Haushalte im Wohneigentum 1987 (VZ) an den Haushalten insgesamt in v.H.

- bis unter 30
- 30 bis unter 40
- 40 bis unter 50
- 50 bis unter 60
- 60 und mehr



Minimum:	10.4
Maximum:	71.4
Bundeswert:	37.5

Karte 8.2 Mieten



Durchschnittliche Miethöhe 1987 (VZ) in DM je m^2

- bis unter 5.0
- 5.0 bis unter 5.5
- 5.5 bis unter 6.5
- 6.5 bis unter 7.5
- 7.5 und mehr

37 53 116 79 43
Häufigkeiten

Minimum:	3.9
Maximum:	10.6
Bundeswert:	6.9

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Kreise

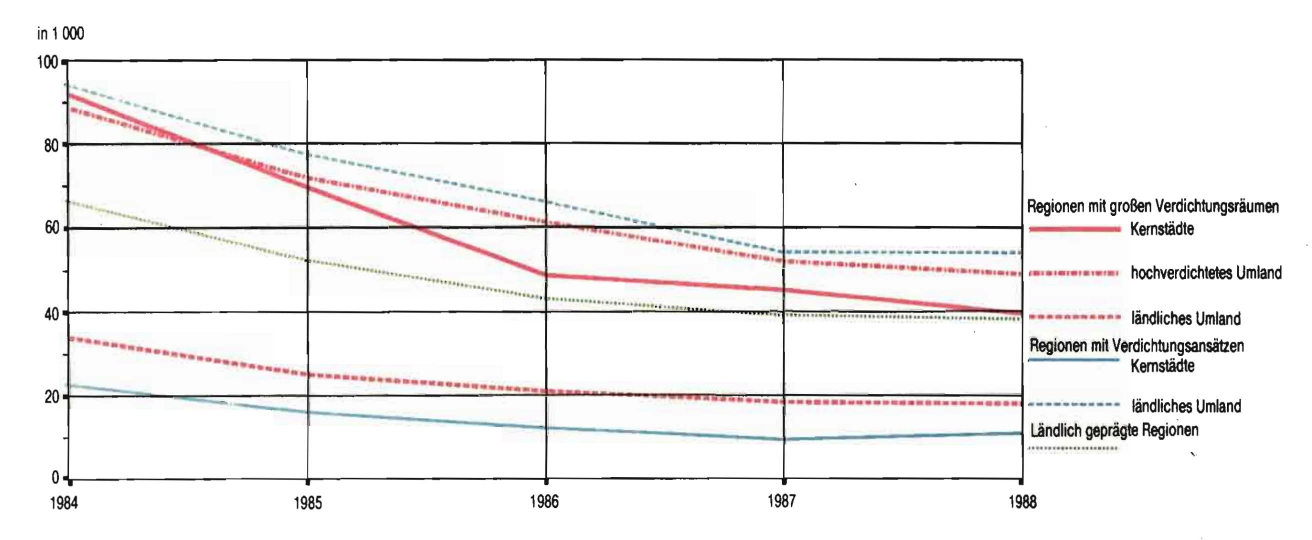
200 km

LANDES KUNDE UND RAUM ORDNUNG

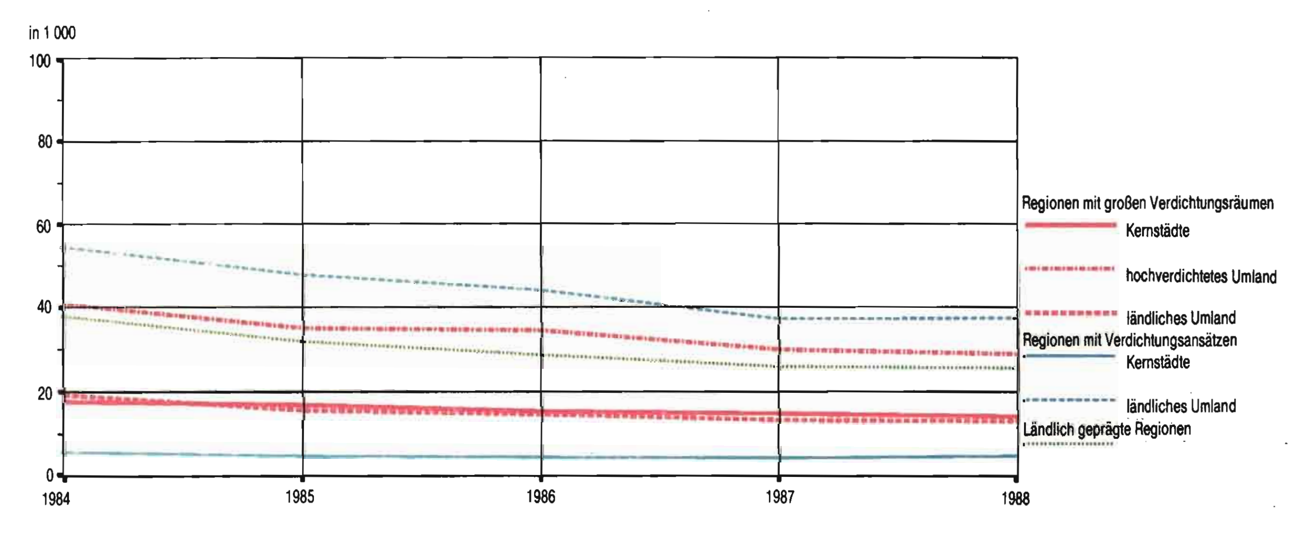


Abbildung 8.1
Entwicklung der Wohnungsbautätigkeit 1984 bis 1988

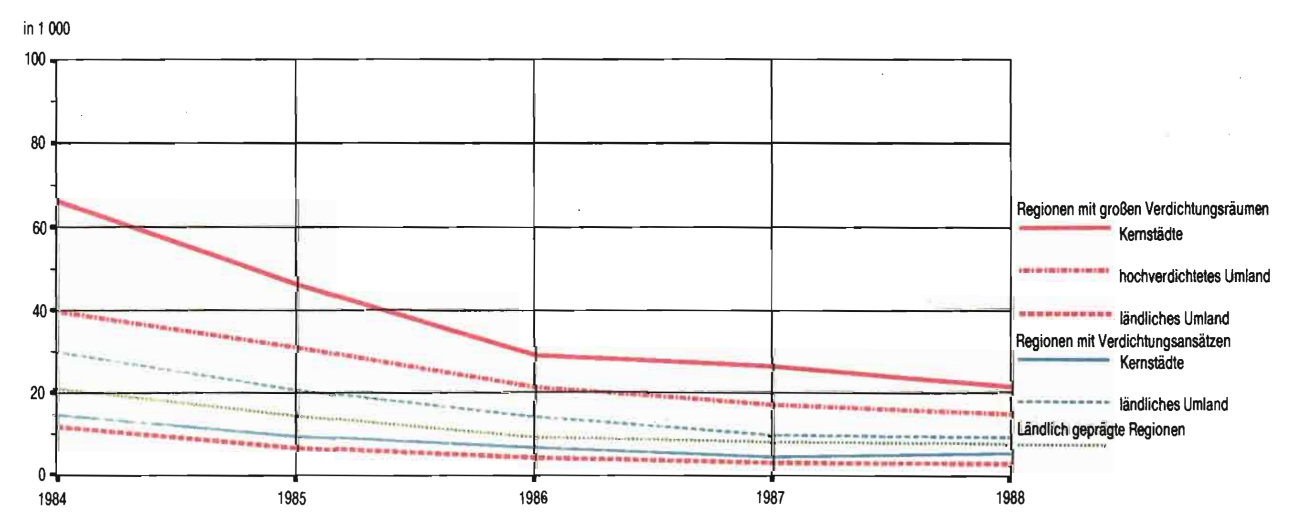
8.1.1
Fertiggestellte Wohnungen insgesamt



8.1.2
Fertiggestellte Wohnungen in Wohngebäuden mit 1 oder 2 Wohnungen

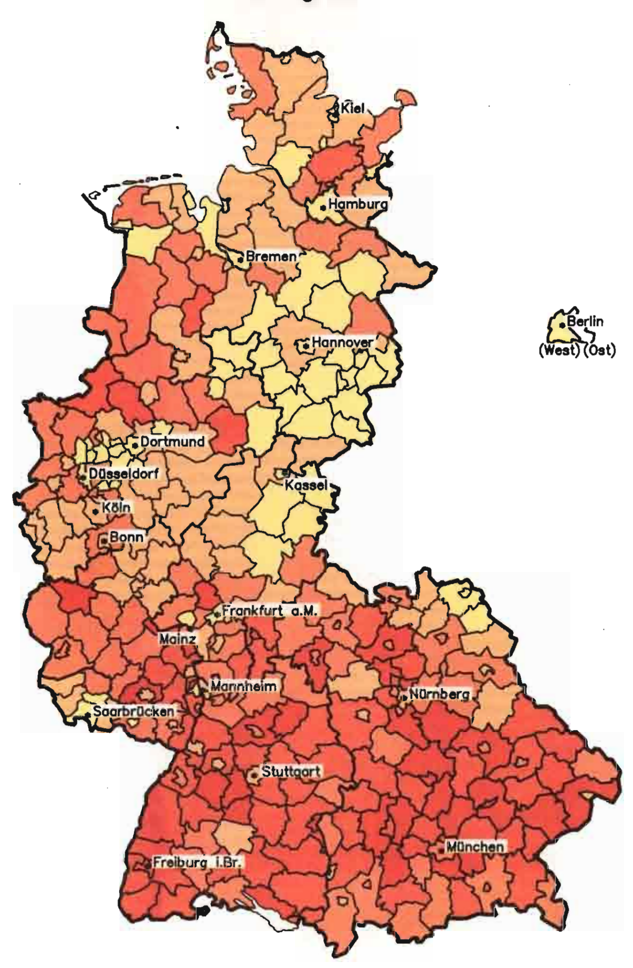


8.1.3
Fertiggestellte Wohnungen in Wohngebäuden mit 3 und mehr Wohnungen sowie in Nichtwohngebäuden



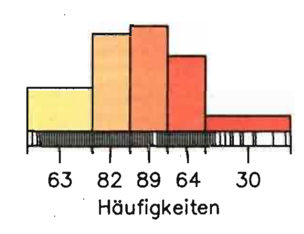
Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Karte 8.3 Wohnungsbau



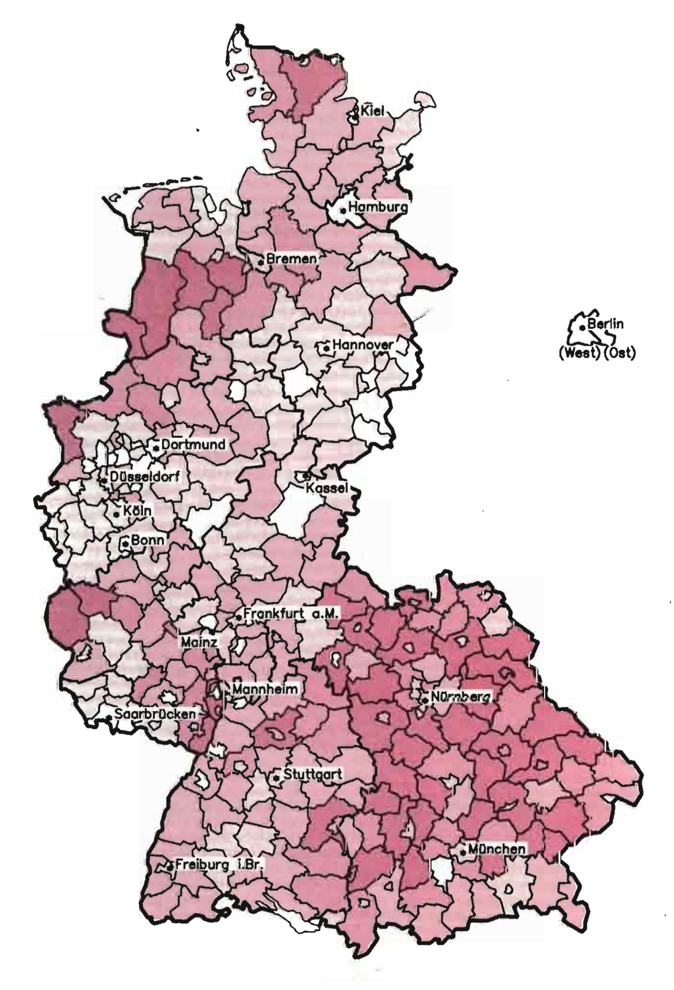
Fertiggestellte Wohnungen 1984 bis 1988
je 1000 Wohnungen des Bestandes 1987 (VZ)

- bis unter 40
- 40 bis unter 55
- 55 bis unter 70
- 70 bis unter 85
- 85 und mehr



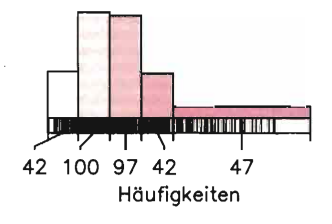
Minimum:	14
Maximum:	119
Bundeswert:	52

Karte 8.4 Gewerbebau



Fertiggestellte Nutzfläche in Nichtwohngebäuden 1984 bis 1988 je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1988 in m^2

- bis unter 3.25
- 3.25 bis unter 5.50
- 5.50 bis unter 7.75
- 7.75 bis unter 10.00
- 10.00 und mehr



Minimum:	1.10
Maximum:	19.73
Bundeswert:	5.14

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Kreise

200 km



8.4 Wohnungspolitik

Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum ihre wohnungspolitische Grundlinie weiterverfolgt, die darauf beruht, die Marktkräfte zu nutzen, die Haushalte sozial abzusichern und die Wohneigentumsbildung zu erleichtern.

8.4.1

Als ab Mitte 1988 der beschleunigte Zuzug von Aus- und Übersiedlern die Engpässe auf den Wohnungsmärkten kurzfristig in unvorhergesehenem Ausmaß verschärften, hat die Bundesregierung 1988 und 1989 eine Reihe wohnungspolitischer Maßnahmen beschlossen, die zum Ziel haben, Impulse für eine rasche Ausweitung des Wohnungsangebotes zu geben und die soziale Absicherung zusätzlich zu verstärken:

— Die Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau wurden auf 1,05 Mrd. DM für 1989 und auf 2 Mrd. DM für 1990 aufgestockt und sollen auch 1991 bis 1993 2 Mrd. DM pro Jahr betragen. Dabei wurde auch wieder der Bau von Mietwohnungen in die Bundesförderung mit aufgenommen.

— Die steuerlichen Rahmenbedingungen für den Mietwohnungsbau wurden mit der Erhöhung der allgemeinen Abschreibungssätze in den Anfangsjahren sowie der Verkürzung der Abschreibungsfrist auf 40 Jahre deutlich verbessert. Für Mietwohnungen, die einer 10jährigen Belegungs- und Mietpreisbindung unterliegen und vor dem 1. Januar 1993 fertiggestellt werden, wurden die Abschreibungssätze in den Anfangsjahren noch stärker angehoben.

— Für die Schaffung neuer Mietwohnungen durch den Aus- und Umbau bestehender Gebäude wurde eine bis 1992 geltende befristete Förderung geschaffen. Wahlweise kann dabei eine besonders günstige Sonderabschreibung oder ein verbilligtes Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in Anspruch genommen werden. Gefördert werden dabei der Aus- und Umbau bisher gewerblich oder landwirtschaftlich genutzter Gebäude, der Ausbau von Dach- oder Untergeschossen, die Aufstockung oder der Anbau bei bestehenden Gebäuden sowie die bauliche Aufteilung selbstgenutzter Eigenheime oder Eigentumswohnungen.

— Die Bildung von Wohneigentum wird befristet bis 1992 zusätzlich durch ein Programm zur Verbilligung der Bausparzwischenfinanzierung gefördert mit dem Ziel, kurzfristig zu einer Verstärkung des Wohnungsangebots beizutragen.

— Zusammen mit den Ländern fördert der Bund den Bau von Studentenwohnraum im Rahmen eines Sonderprogramms.

— Das bestehende Gemeindeprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau mit zinsgünstigen Darlehen wird um die Förderung der Aufschließung von Wohnbauflächen erweitert. Ebenfalls in die KfW-Förderung werden investive Maßnahmen zur vorläufigen Unterbringung von Aus- und Übersiedlern aufgenommen.

— Das Wohngeld wurde bereits mit der Mitte 1989 beschlossenen Einführung einer 6. Wohngeldstufe und der Höhergruppierung einer Reihe von Gemeinden und Kreisen mit überdurchschnittlicher Mietentwicklung zum 1. 1. 1990 verbessert. Am 1. Oktober 1990 wird eine weitere Wohngeldnovelle in Kraft treten, die zu einer Anpassung der Wohngeldleistungen an die seit 1986 eingetretene Einkommens- und Mietenentwicklung führt.

Die beschlossenen Maßnahmen werden mit unterschiedlichem Gewicht allen Teilräumen des Bundesgebietes zugute kommen. Dabei wird die Verbilligung der Bausparzwischenfinanzierung vor allem dort ihre Wirkung entfalten, wo überwiegend Wohneigentum gebildet wird; dies ist traditionell im ländlichen Umland sowie im ländlichen Raum der Fall. Dagegen ist die verbesserte Förderung der Rahmenbedingungen für den Mietwohnungsbau vorrangig für die Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Ballungsgebieten gedacht. Die Förderung des Aus- und Umbaus soll auch dort zur Ausweitung des Wohnungsangebots beitragen, wo bestehende Baulandengpässe die Neubautätigkeit begrenzen. Soweit die Mittel für den Ausbau landwirtschaftlicher Gebäude und den Umbau von Eigenheimen in Anspruch genommen werden, wird auch der ländliche Raum profitieren.

8.4.2

Besondere Erfahrungen mit den räumlichen Verteilungswirkungen liegen für das Wohngeld vor.

Die jährlichen Wohngeldausgaben pro Kopf der Bevölkerung lagen zwischen rd. 137,- DM in Bremen und 34,- DM in Baden-Württemberg und Bayern. Diese erheblichen Unterschiede lassen sich auf mehrere Faktoren zurückführen:

— Da vorwiegend Mieterhaushalte Wohngeld erhalten, ist der Anteil der Wohngeldempfänger an allen Haushalten in den Regionen besonders hoch, in denen die Eigentumsquote niedrig ist.

— In den letzten Jahren hat das Wohngeld verstärkt Aufgaben der sozialen Absicherung bei Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern übernommen. Dementsprechend fließen Wohngeldleistungen überproportional in solche Regionen, in denen die Arbeitslosigkeit relativ hoch ist. Dies zeigt sich in einer überdurchschnittlich häufigen Inanspruchnahme von Wohngeld bei den Mieterhaushalten in Bremen, Schleswig-Holstein und dem Saarland. Umgekehrt ist die Inanspruchnahme von Wohngeld unterdurchschnittlich in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Hessen.

Im Wohngeldbemessungssystem werden regionale Wohnkostenunterschiede grundsätzlich dadurch berücksichtigt, daß die Höchstbeträge, bis zu denen Miete bzw. Belastungen der Eigentümer berücksichtigt werden, regional unterschiedlich ausgestaltet sind. Mit der sechsten Wohngeldnovelle zum 1. Ja-

Tabelle 8.3

Verteilung der Wohngeldleistungen

Land	Wohngeldausgaben 1989		Wohngeldempfänger am 31. Dezember 1988 [2])		Hauptmieter mit Wohngeld am 31. Dezember 1988 [2])	
	in Mio. DM	DM je Einwohner[1])	in 1000	Anteil[1]) in v.H.[4])	in 1000	Anteil[3]) in v.H.[4])
Schleswig-Holstein	235,5	92,00	112,8	*10,2*	94,4	*15,5*
Hamburg	184,4	116,20	76,0	*9,2*	70,9	*11,0*
Niedersachsen	503,9	69,60	240,8	*8,1*	200,7	*12,7*
Bremen	91,3	137,20	45,6	*14,2*	43,2	*19,5*
Nordrhein-Westfalen	1355,3	80,40	645,8	*9,0*	598,2	*12,6*
Hessen	268,8	48,20	133,0	*5,6*	118,5	*8,7*
Rheinland-Pfalz	159,2	43,20	87,1	*5,9*	73,8	*10,6*
Baden-Württemberg	323,4	34,30	179,3	*4,6*	152,2	*7,3*
Bayern	369,7	33,60	218,6	*4,8*	180,9	*7,3*
Saarland	63,8	59,60	32,6	*7,4*	27,8	*14,3*
Berlin (West)	127,0	63,40	86,8	*8,0*	81,2	*8,7*
Bundesgebiet	2682,3	43,50	1858,4	*7,1*	1641,8	*10,6*

[1]) Volkszählung 27. Mai 1987;
[2]) einschließlich rückwirkender Bewilligungen aus dem 1. Quartal 1989
[3]) Volkszählung 27. Mai 1987 – Auswertungsstand 30. August 1989
[4]) Anteil an allen Haushalten in v.H.
Quelle: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

nuar 1986 wurden diese Höchstbeträge, die bis dahin nach Gemeindegrößenklassen gestaffelt waren, auf ein neues System von fünf Mietenstufen umgestellt. Die Einführung einer VI. Mietenstufe zum 1. Januar 1990 hat die räumliche Treffsicherheit des Wohngeldsystems nochmals erhöht.

Kapitel 9: Wirtschaft und Arbeitsmarkt

Die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung im Berichtszeitraum war durch den seit 1983 anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung gekennzeichnet, der sich in den Jahren 1988 und 1989 mit realen Zuwachsraten des Bruttosozialprodukts von 3,6 bzw. 4,0 v.H. noch verstärkte. Es wurde damit in den letzten Jahren ein Wirtschaftswachstum realisiert, wie es zuletzt nur im Jahre 1979 erreicht bzw. übertroffen wurde.

Dieses Wirtschaftswachstum hat zu einer seit 1983 anhaltenden Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen geführt. Während im Zeitraum 1980 bis 1983 die Zahl der Erwerbstätigen noch um rd. 1 Mio. zurückging, konnten vom letzten Beschäftigungstiefpunkt im Jahr 1983 bis Ende 1989 rd. 1,5 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze besetzt werden. Davon sind 1,4 Mio. sozialversicherungspflichtig.

Dank dieser positiven Entwicklung bei Produktion und Beschäftigung ist die Arbeitslosigkeit trotz zunehmender Erwerbsbeteiligung der Frauen, eines stark angestiegenen Zustroms von Erwerbspersonen aus der DDR und den osteuropäischen Staaten (Aus- und Übersiedler) sowie der auch demographisch bedingten Erhöhung der Zahl der Erwerbspersonen seit 1988 auch saisonbereinigt zurückgegangen.

Dieser wirtschaftliche Aufschwung hat sich bei weitgehender Preisstabilität vollzogen. Er ist insbesondere der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zuzuschreiben, die die Bundesregierung mit einer Vielzahl von Maßnahmen herbeigeführt hat und die das Investitionsklima in der Bundesrepublik Deutschland verbessert haben.

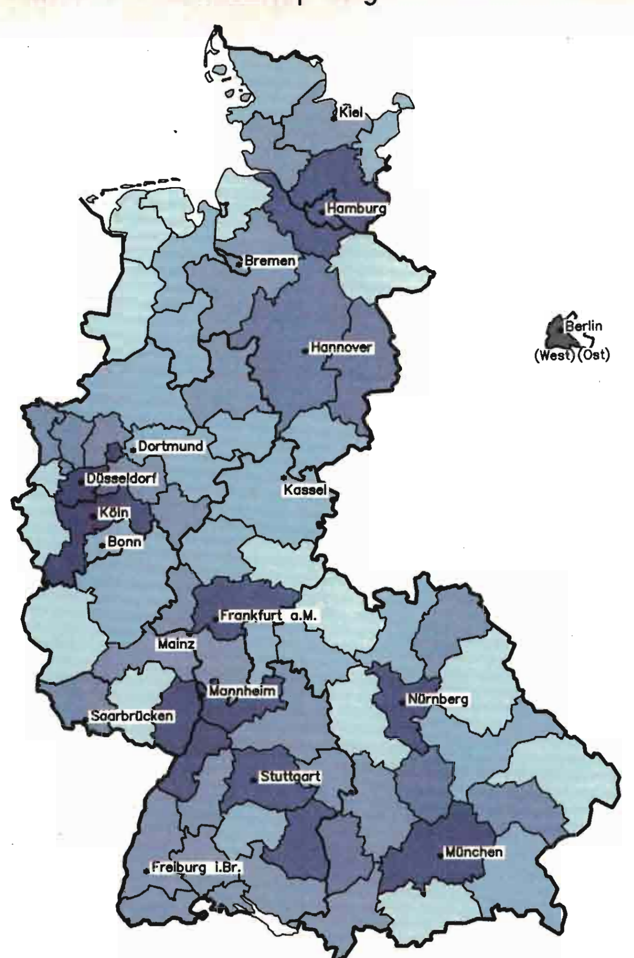
9.1 Wirtschaftskraft und Wachstum

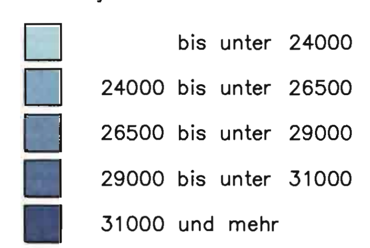
Die Bruttowertschöpfung als gebräuchlichster Maßstab der wirtschaftlichen Leistungskraft betrug 29768 DM je Einwohner in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1986. Die wirtschaftsschwächsten Regionen in ländlich peripheren Gebieten erzielten dabei nur knapp über 20000 DM je Einwohner, während in den Verdichtungsräumen häufig 40000 DM je Einwohner übertroffen wurden. Dieses regionale Leistungsgefälle ist seit langer Zeit nahezu unverändert; allerdings haben die Probleme des wirtschaftlichen Strukturwandels zu einer relativen Verschlechterung der Position altindustrialisierter Verdichtungsräume geführt. Viele ländlich geprägte Regionen in der Nähe der großen Verdichtungsräume haben dagegen ihre relative Position etwas verbessert.

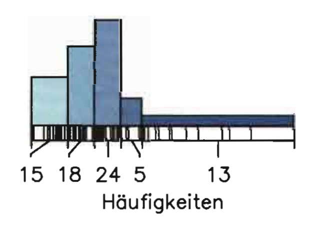
9.1.1

Dies zeigt sich auch bei den Wachstumsraten zwischen 1982 und 1986, wo die höchsten Werte mit z.T.

Karte 9.1 Wertschöpfung

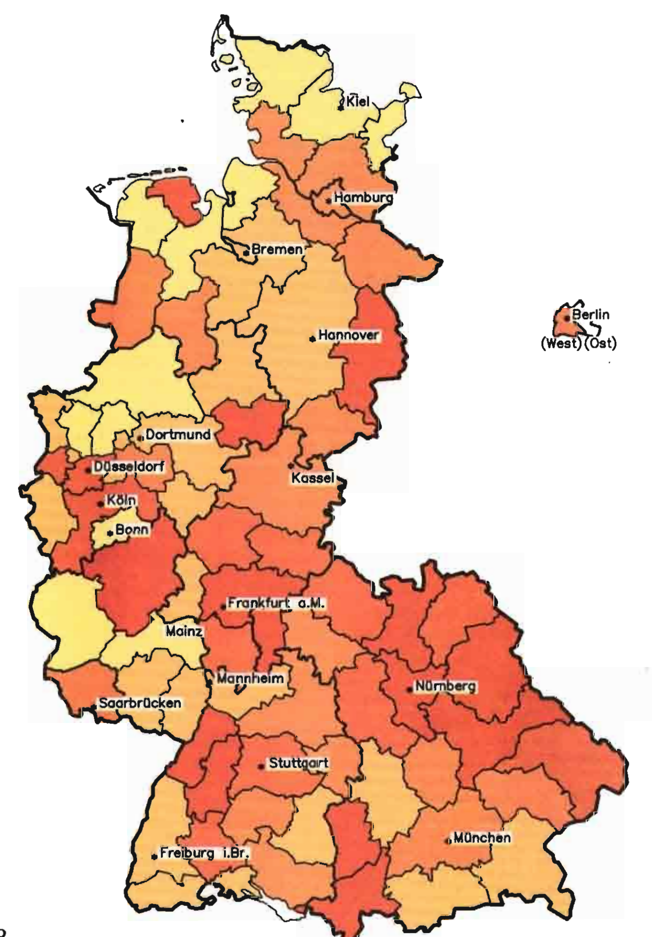


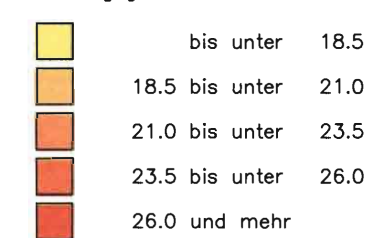


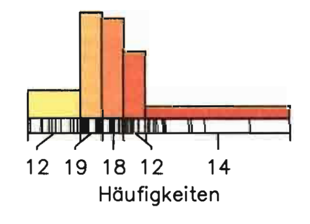


Minimum:	20587
Maximum:	45206
Bundeswert:	29768

Karte 9.2 Wachstum







Minimum:	12.5
Maximum:	42.4
Bundeswert:	22.2

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Grenzen: Raumordnungsregionen

200 km



über 30 v.H. in eher ländlich geprägten Regionen, vor allem in Süddeutschland, erzielt wurden. Unter den Verdichtungsräumen hat nur der Raum Frankfurt ein vergleichbares Wachstum erzielt. Die großen Verdichtungszentren des Westens wie Düsseldorf und Köln sind dagegen an Entwicklungsdynamik etwas zurückgefallen. Viele Regionen des Zonenrandgebietes verzeichneten Wachstumsraten über dem Bundesdurchschnitt, während einige ländlich periphere Räume in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz weiter hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind.

Die regionalen Wachstumsunterschiede haben vielfältige Ursachen. Sie werden nur zum Teil durch die unterschiedliche Wettbewerbsfähigkeit regional dominierender Wirtschaftszweige erklärt. Weitere Gründe sind in Verlagerungsprozessen wirtschaftlicher Aktivitäten auf nationaler und internationaler Ebene sowie im Abbau des Nachholbedarfs bei der Versorgung mit Dienstleistungen ländlicher Regionen zu sehen. Im mittelfristigen Trend waren bisher Bayern, Baden-Württemberg und Hessen vom Wachstum bevorzugt.

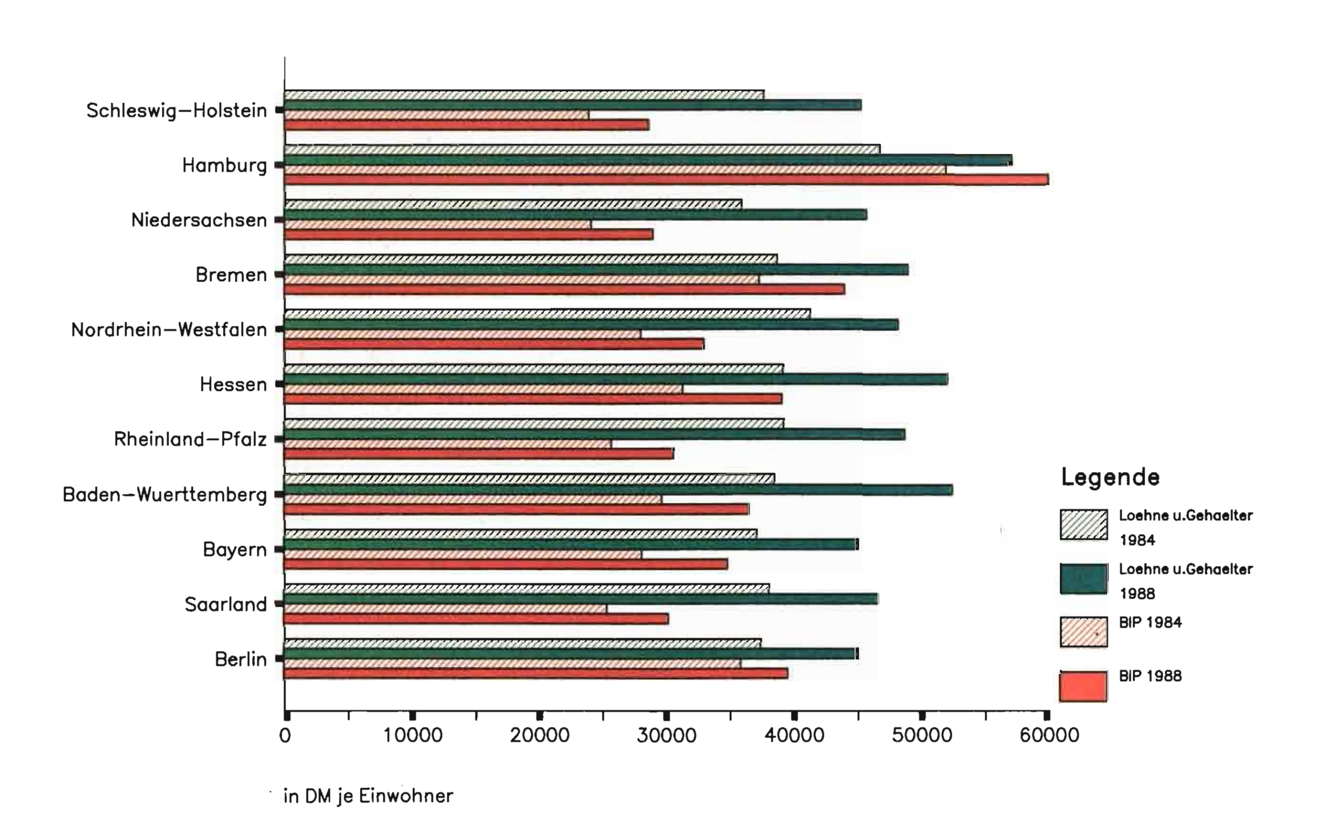
9.1.2

Ein wesentlicher Teil der Wertschöpfung entfällt auf Einkommen aus unselbständiger Arbeit. Die regionale Verteilung und Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen ist daher eng mit Wirtschaftskraft und Wirtschaftswachstum verknüpft. Bei den Industriearbeitern bleibt das durchschnittliche Lohnniveau der ehemals führenden Montanreviere immer stärker hinter dem der übrigen Verdichtungsräume und der ländlich geprägten Industrieregionen Baden-Württembergs zurück. Die vorhandene, durch Qualifikations- und Produktivitätsunterschiede geprägte regionale Lohndifferenzierung scheint sich in zunehmendem Maß auch unterschiedlichen Arbeitsmarktverhältnissen anzupassen.

9.1.3

Beim sekundären und tertiären Sektor hat sich der Strukturwandel auch auf regionaler Ebene fortgesetzt. Der zunächst rapide Rückgang des Produzierenden Gewerbes in der ersten Hälfte der 80er Jahre wurde nach 1985 gebremst. Außerhalb der großen

Abbildung 9.1
Wirtschaftskraft, Wachstum und Einkommen 1984 und 1988



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftskraft der Bundesländer 1988

Verdichtungsräume gab es z. T. sogar ein kräftiges industrielles Wachstum. Der Dienstleistungsbereich nahm in allen Regionen zu (Durchschnitt 7,1 v.H. in den Jahren 1985–88); am stärksten in Hessen, Baden-Württemberg und Bayern, am schwächsten in Hamburg, Bremen und Hannover, im Ruhrgebiet und im Saarland sowie in Rheinland-Pfalz. Zusammenhänge zwischen industriellem Beschäftigungsrückgang und Wachstumsschwächen der produktionsorientierten Dienstleistungen sind vor allem in den altindustrialisierten Regionen zu vermuten. Die Freisetzung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte schreitet in den ländlich geprägten Regionen Süddeutschlands am schnellsten voran. Dies ist zum einen eine Folge des Strukturwandels in der Landwirtschaft, zum anderen aber auch im Zusammenhang mit dem günstigen außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplatzangebot in diesen Regionen zu sehen.

9.1.4

Der Strukturwandel bei den einzelnen Wirtschaftszweigen innerhalb des Produzierenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors vollzieht sich regional z. T. stark abweichend von der allgemeinen Entwicklung auf Bundesebene. Es ist deshalb nicht möglich, aus der regionalen Zusammensetzung der Wirtschaftszweige unmittelbar auf gegenwärtige und zukünftige regionale Entwicklungspotentiale zu schließen. Sowohl für Wirtschaftszweige, die vom Strukturwandel bedroht sind, als auch für die Vorreiter des Strukturwandels gibt es ausgeprägte regionsspezifische Entwicklungsmuster, die durch andere Faktoren als durch die Branchenstruktur erklärt werden müssen. Zu diesen gehören die lokalen Standortbedingungen ebenso wie die Organisations- und Kontrollstrukturen der Unternehmen, die Lage zu Absatz- und Beschaffungsmärkten, die Außenhandelsverflechtungen und insbesondere die Fähigkeit der einzelnen Unternehmen zur Produkt- und Prozeßinnovation.

Intensive Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten erweisen sich als immer bedeutsamer für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrieunternehmen. Der Einsatz von Forschungspersonal in der Wirtschaft ist daher ein wichtiger Indikator für die Innovationsfähigkeit von Wirtschaftsräumen. Weit überdurchschnittlich sind diese Aktivitäten in den meisten Industrieregionen Baden-Württembergs ausgeprägt. Relativ hoch ist der Einsatz von Forschungspersonal in der Wirtschaft auch in den Verdichtungsräumen der Rhein-Schiene und in vielen Regionen Nordrhein-Westfalens außerhalb der Montanreviere. In den übrigen Bundesländern sind die Forschungsaktivitäten auf die Standorte weniger Großunternehmen beschränkt. In verdichtungsfernen ländlichen Regionen ist der Einsatz von Forschungspersonal in der Wirtschaft äußerst gering.

9.1.5

Wachstum und Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland wurden in der Vergangenheit ganz wesentlich von der Exportentwicklung getragen. Dabei hat die Exportabhängigkeit insgesamt zugenommen. Der Exportanteil der einzelnen Regionen ist deshalb ein bedeutsamer Indikator für regionale Wachstumsaussichten, insbesondere im Hinblick auf die fortschreitende europäische Integration. Regionen mit hoher Exportintensität, gemessen am Anteil des Auslandsumsatzes in der Industrie, finden sich vor allem in Süddeutschland, wo der Rhein-Neckar-Raum, Stuttgart, Nürnberg und München mit Exportquoten zwischen 30 v.H. und 50 v.H. erscheinen. Eine hohe regionale Exportintensität muß nicht in jedem Fall auch eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Regionen bedeuten. Besonders der Export industrieller Massengüter unterliegt erheblichen Wechselkursrisiken und kann durch die Einführung wie durch die Aufhebung bestehender Handelshemmnisse empfindlich getroffen werden. Insofern befinden sich exportintensive Regionen in einer besonders angespannten Wettbewerbssituation, die zu verstärkten Innovationsanstrengungen führen muß.

9.2 Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmarkt

Anfang 1989 lag die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland deutlich über 21,4 Mio. Dies bedeutet gegenüber 1983 eine Steigerung um mehr als 1,4 Mio., das sind 8,2 v.H.

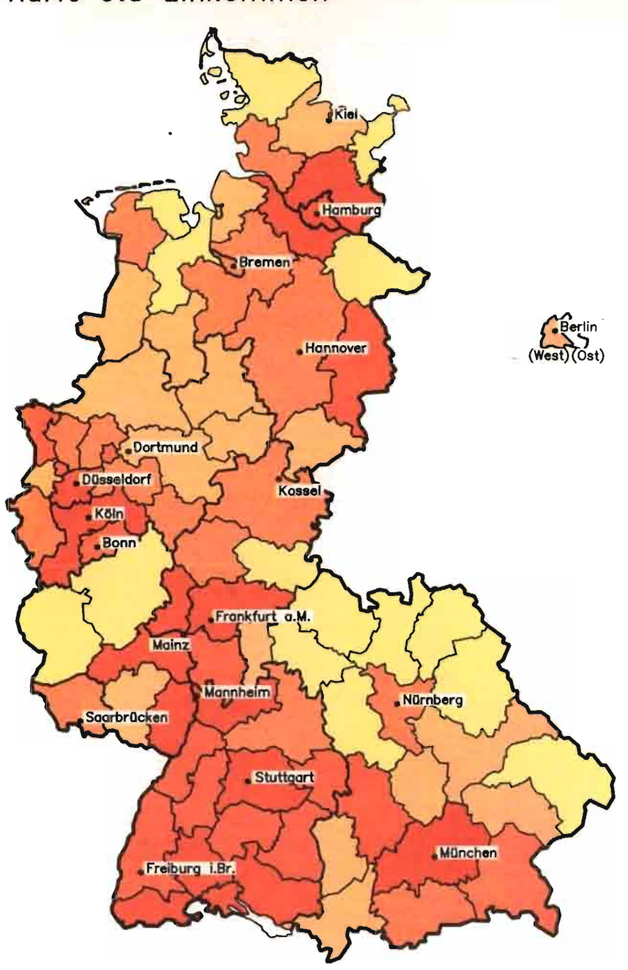
9.2.1

Dabei traten allerdings deutliche regionale Unterschiede auf. In vielen ländlichen Regionen sowohl des Südens als auch des Nordens der Bundesrepublik Deutschland war das Beschäftigungswachstum im Berichtszeitraum doppelt bis dreifach so hoch wie im Bundesdurchschnitt. Dagegen stagnierte die Beschäftigungsentwicklung in vielen Verdichtungsräumen. Dies ist zumindest teilweise als Folge der anhaltenden Stadt-Umland-Wanderung von Betrieben und Arbeitsplätzen zu erklären. Darin kommt zum Ausdruck, daß sich in den Kernstädten gerade der Wachstumsregionen die Flächenengpässe, die Verkehrs- und die Umweltprobleme verschärfen. Zu den ländlichen Regionen, die mit dem allgemeinen Beschäftigungswachstum nicht Schritt halten konnten, gehören weite Teile Westniedersachsens, der Süden von Rheinland-Pfalz sowie Oberfranken. Vergleichsweise ungünstig verlief die Beschäftigungsentwicklung auch in einigen bisherigen Wachstumsregionen Baden-Württembergs, z.B. im Nord-Schwarzwald.

9.2.2

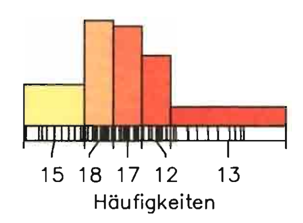
Während die Erwerbsbeteiligung der Männer seit einigen Jahren mit geringen Schwankungen um 82 v.H. verharrt, hat die Erwerbsquote der Frauen weiter zugenommen (54 v.H.). Am stärksten ist die Nachfrage nach Arbeitsplätzen in der Altersgruppe der 25- bis 45jährigen Frauen gestiegen. Die regionalen Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung von Frauen sind erheblich. Der Anteil der weiblichen Arbeitnehmer schwankt zwischen 25 v.H. und über 50 v.H. Die höchsten Frauenerwerbsquoten weisen Schleswig-Holstein, Nordostniedersachsen, Baden-Württemberg und große Teile Bayerns auf. In Regio-

Karte 9.3 Einkommen



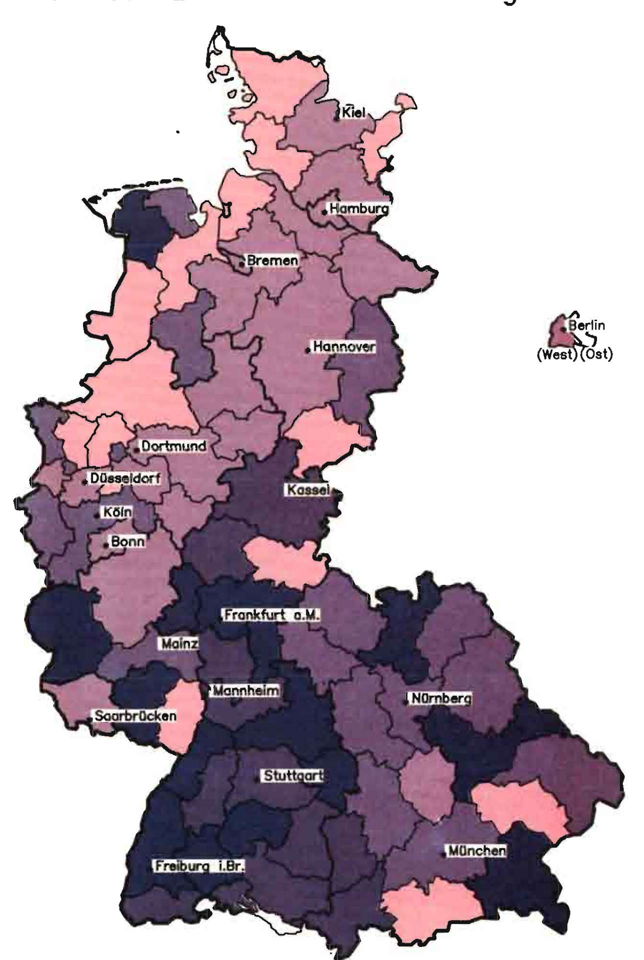
Löhne u. Gehälter in der Industrie in DM je Beschäftigten 1989

- bis unter 3650
- 3650 bis unter 3900
- 3900 bis unter 4150
- 4150 bis unter 4400
- 4400 und mehr



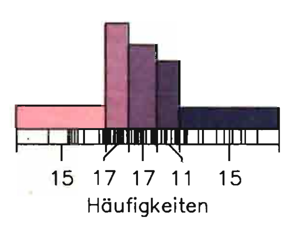
Minimum:	3116
Maximum:	5407
Bundeswert:	4213

Karte 9.4 Einkommensentwicklung



Veränderung der Lohn- u. Gehaltssumme je Beschäftigten in der Industrie 1989 gegenüber 1985 in v.H.

- bis unter 17.0
- 17.0 bis unter 19.0
- 19.0 bis unter 21.5
- 21.5 bis unter 23.5
- 23.5 und mehr



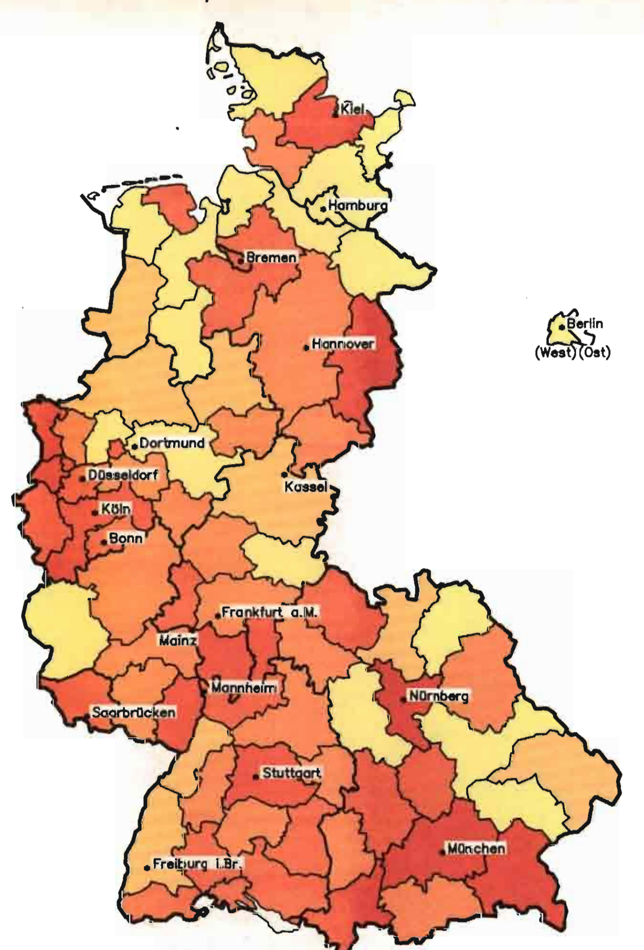
Minimum:	9.12
Maximum:	32.24
Bundeswert:	19.98

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Raumordnungsregionen

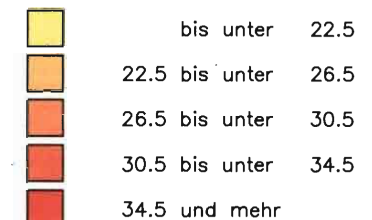
200 km

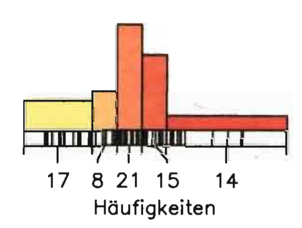
LANDES KUNDE UND RAUM ORDNUNG

Karte 9.5 Export



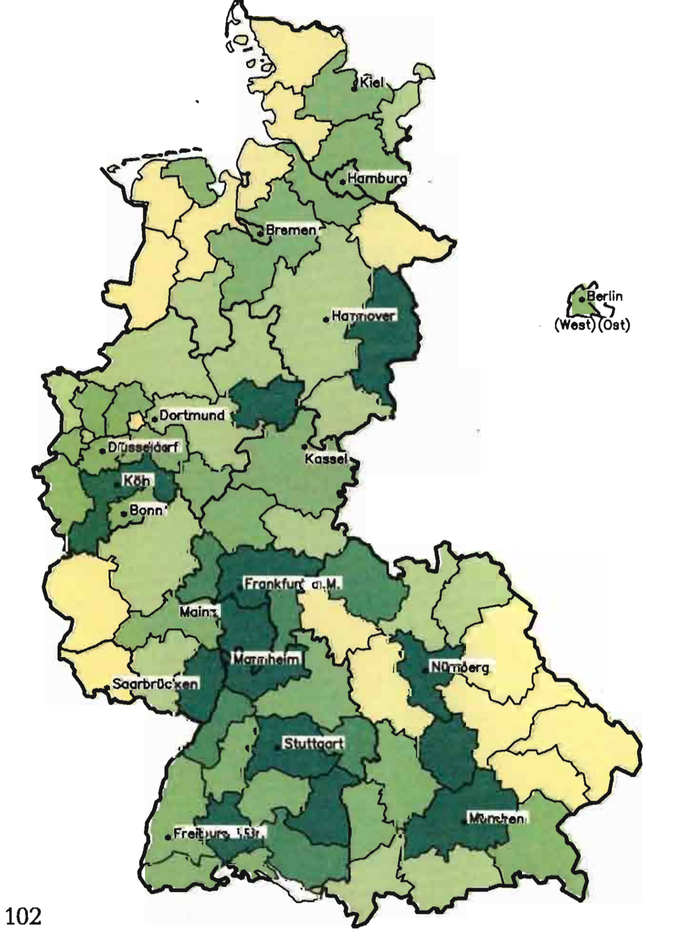
Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz der Industrie 1988 in v.H.



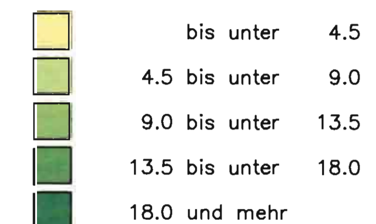


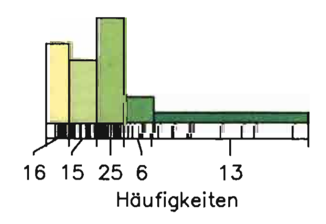
Minimum: 11.29
Maximum: 54.15
Bundeswert: 30.21

Karte 9.6 Forschungspersonal in der Wirtschaft



Forschungspersonal je 1000 Beschäftigte in der Wirtschaft 1985





Minimum: 0.70
Maximum: 43.68
Bundeswert: 14.80

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Raumordnungsregionen

200 km



nen mit eher traditioneller Industriestruktur wie in den Montanrevieren scheint das Angebot an Arbeitsplätzen für weibliche Beschäftigte noch nicht auszureichen. Zu den ländlich geprägten Regionen mit niedriger Frauenerwerbsbeteiligung gehören das Emsland, das Münsterland, das Sauerland, die Eifel sowie in Bayern die Oberpfalz und der Raum Landshut. In diesen ländlichen Regionen mit z. T. weit überdurchschnittlichen Geburtenraten könnte die traditionelle Rolle der Frauen in der Familie ein Grund für die niedrige Erwerbsbeteiligung sein. Eine wichtige Rolle für die Erwerbsmöglichkeiten von Frauen spielt auch das Angebot von Teilzeitarbeitsplätzen. Der Anteil der teilzeitbeschäftigten Arbeitnehmer lag 1988 in der Bundesrepublik Deutschland bei etwas über 8,2 v.H. Deutlich darüberliegende Werte erreichen viele Regionen Schleswig-Holsteins, die Stadtstaaten, Niedersachsen in seinem östlichen Landesteil, Nordhessen sowie einige Regionen Bayerns und Baden-Württembergs im Umfeld der großen Verdichtungsräume. Weit unterdurchschnittlich ist das Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen in den meisten Regionen Nordrhein-Westfalens, des Saarlands und von Rheinland-Pfalz. Im Emsland und im Bayerischen Wald führte das allgemeine Beschäftigungswachstum im Berichtszeitraum auch zu einer deutlichen Zunahme der bisher sehr geringen Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten. Insgesamt scheinen die regionalen Potentiale für die Einrichtung von Teilzeitarbeitsplätzen noch nicht ausgeschöpft zu sein.

Die regional sehr unterschiedliche Erwerbsbeteiligung, insbesondere der Frauen, führt auch zu ausgeprägten Unterschieden zwischen den Pro-Kopf-Einkommen der Arbeitnehmer und den Haushaltseinkommen. In Regionen mit hoher Frauenerwerbsbeteiligung ist das Pro-Kopf-Einkommen der Industriearbeiter wegen des geringen Durchschnittlohns der Frauen relativ niedriger als in Regionen, in denen weniger Frauen einer industriellen Erwerbstätigkeit nachgehen. Umgekehrt sind die Haushaltseinkommen in Regionen mit hoher Frauenerwerbsbeteiligung deutlich höher als in denjenigen Räumen, wo die meisten Haushaltseinkommen von alleinverdienenden Männern erzielt werden. Wichtige Teile der regionalen Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen hängen mehr von der Höhe der Haushaltseinkommen als von der Höhe der Pro-Kopf-Einkommen ab.

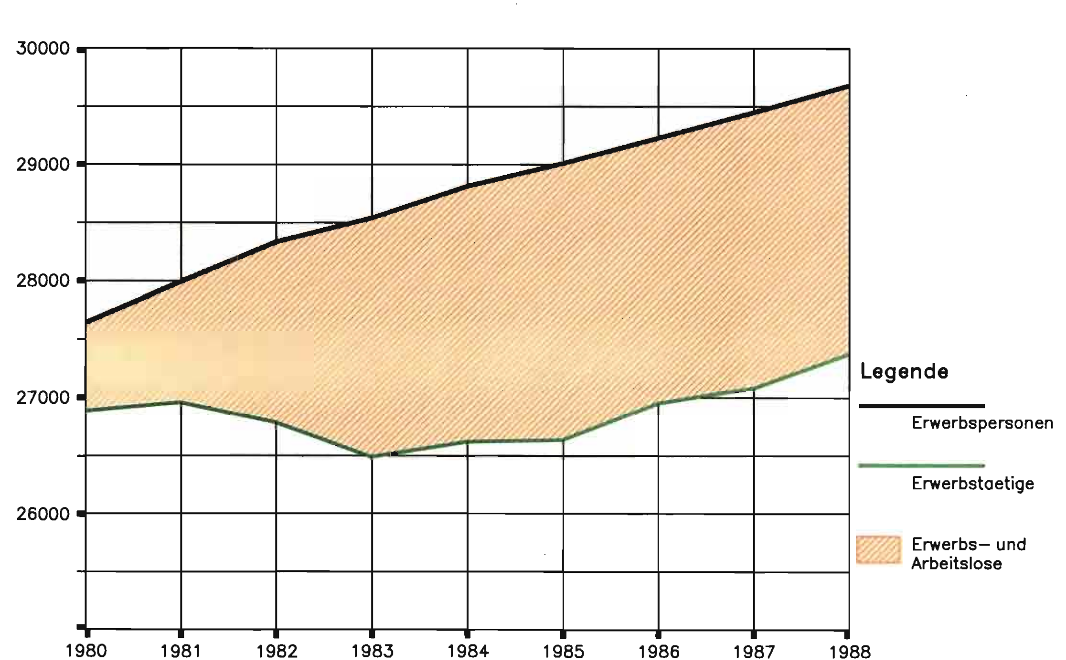
9.2.3

Das starke Beschäftigungswachstum seit 1983 hat inzwischen auch zu einem spürbaren Rückgang der Zahl der Arbeitslosen im Bundesgebiet geführt. Dennoch bleibt die Arbeitsmarktbilanz unbefriedigend. Dies hat hauptsächlich strukturelle Ursachen. Dazu gehören:

— der starke Zuzug von Über- und Aussiedlern,

— der wachsende Anteil von Frauen, die einen Arbeitsplatz suchen,

Abbildung 9.2
Erwerbstätigkeit



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Bevoelkerungsstruktur u. Wirtschaftskraft d. Bundeslaender 1988

— die zwar abnehmenden, aber immer noch starken Jahrgänge, die nach Abschluß der Berufsausbildung eine berufliche Tätigkeit anstreben,

— Arbeitsplatzabbau durch Strukturwandel, einschließlich der Verlagerung der Produktion im Zuge der voranschreitenden internationalen Arbeitsteilung,

— Qualifikationsdefizite: Jeder zweite Erwerbslose besitzt keine abgeschlossene Berufsausbildung im Gegensatz zu den abhängig Beschäftigten insgesamt, wo dies nur für jeden vierten zutrifft. Die Arbeitslosenquote liegt bei den weniger qualifizierten Erwerbspersonen über 15 v.H. und damit nahezu doppelt so hoch wie bei den Erwerbstätigen insgesamt. Auch die Dauer der Arbeitslosigkeit ist mit durchschnittlich 15 Monaten bei den weniger Qualifizierten wesentlich länger als im allgemeinen. Sie hat in jüngster Zeit noch zugenommen.

9.2.4

Zwischen 1986 und 1989 hat die Zahl der Arbeitslosen in der Bundesrepublik Deutschland um 8,5 v.H. abgenommen, dies entspricht rd. 190000 Personen. Dieser Rückgang war in vielen ländlichen Regionen sowohl des Südens als auch des Nordens besonders kräftig ausgeprägt. Teilweise haben sich die Arbeitslosenzahlen zwischen 1986 und 1989 in diesen Regionen halbiert. Dagegen stagnierte die Arbeitslosenquote in vielen Verdichtungsräumen auf hohem Niveau und nahm in Einzelfällen sogar zu. Dies gilt auch für die Verdichtungsräume des Südens mit vergleichsweise niedrigem Ausgangsniveau der Arbeitslosenquote.

In den meisten Regionen wird der demographisch bedingte Nachfrageschub nach Arbeitsplätzen bis Anfang der 90er Jahre abgebaut sein. Bereits heute zeigt sich vielfach ein Mangel an Nachwuchskräften. Gleichzeitig ist ein anhaltendes Defizit bei qualifizierten, berufserfahrenen Facharbeitskräften festzustellen. Auch in den Regionen mit hohen Arbeitslosenquoten stellt der Facharbeitermangel teilweise ein Engpaßproblem für die ansässigen Unternehmen dar.

9.2.5

Strukturelle Verwerfungen sowohl auf der Nachfrageseite als auch auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes kommen am deutlichsten durch die Höhe der Dauerarbeitslosigkeit zum Ausdruck. Dauerarbeitslosigkeit ist in erster Linie ein Problem älterer Arbeitnehmer. Arbeitslose über 55 Jahre (16,6 v.H.) waren 1989 durchschnittlich seit weit über einem Jahr arbeitslos.

Von den Ende 1989 registrierten Arbeitslosen waren 10,8 v.H. Ausländer, 6,1 v.H. Schwerbehinderte und 3,7 v.H. Jugendliche. 10,8 v.H. suchten einen Teilzeitarbeitsplatz. Im Vergleich zum Vorjahr ergab sich bei allen genannten Gruppen eine Verbesserung. Am positivsten entwickelte sich die Lage für die Jugendlichen unter 20 Jahren; hier waren 1989 26 v.H. weniger arbeitslos als im Vorjahr. Im gesamten Berichtszeitraum seit 1984 nahm die Jugendarbeitslosigkeit um 53 v.H. ab, in einigen Regionen betrug der Bestand 1989 nur noch ein Drittel von 1984. Dies gilt vor allem für Bayern und insbesondere für seine Grenzregionen. Dagegen konnte die Jugendarbeitslosigkeit in den Industrieregionen Nordrhein-Westfalens sowie im Frankfurter Raum nur unterdurchschnittlich abgebaut werden. Aussiedler stellten Ende 1989 6,4 v.H. der Arbeitslosen, Übersiedler 6,2 v.H. Für Arbeitslose im Alter von 59 Jahren und darüber bleibt der Arbeitsmarkt weiter ungünstig. Zwar ging auch hier die Zahl leicht zurück, doch der Vorjahresstand wurde Ende 1989 nur um 1,7 v.H. unterschritten.

9.3 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"

Die im Jahre 1969 eingeführte Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)" ist ein zentrales Instrument der regionalen Strukturpolitik des Bundes und der Länder. Wegen ihrer wachstums-, stabilisierungs- und insbesondere der ausgleichspolitischen Zielsetzung ist sie auch für die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung von großer Bedeutung. Da der Einsatz der zur Verfügung stehenden Bundes- und Landesmittel nur in ausgewählten Fördergebieten möglich ist, wird eine effiziente und konzentrierte Förderung strukturschwacher Gebiete erreicht. Nach dem Gesetz über die GRW vom 6. Oktober 1969 kommen als Fördergebiete das Zonenrandgebiet sowie weitere Regionen in Betracht,

— deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht

oder

— in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel in einer Weise betroffen oder bedroht sind, daß negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfang eingetreten oder absehbar sind.

9.3.1

Die konkrete Abgrenzung der Fördergebiete erfolgt anhand sozio-ökonomischer Daten. Sie wird in regelmäßigen 4- bis 5jährigen Abständen überprüft. Die letzte Neuabgrenzung erfolgte im Jahre 1986.

Das in dieser Weise abgegrenzte (Normal-)Fördergebiet umfaßte im Jahre 1987 rd. 31 v.H., gemessen an der Gesamtbevölkerung des Bundesgebietes.

Zu diesem Normalfördergebiet kamen am 1. Januar 1988 noch Fördergebiete

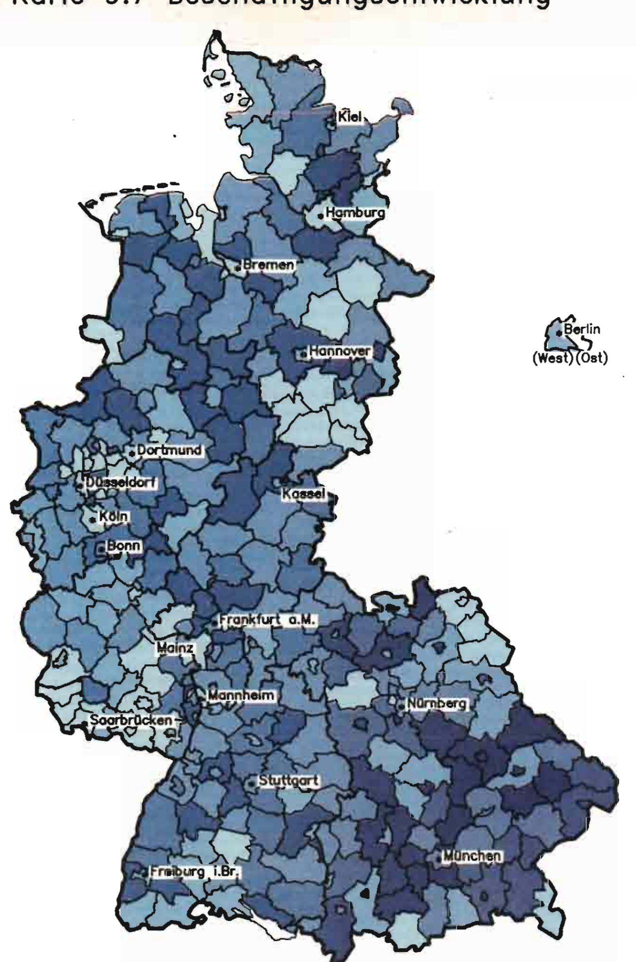
— aus Sonderprogrammen der GRW im Umfang von 3,8 v.H. und

— aus Programmen der Länder im Umfang von 5,2 v.H.,

so daß sich ein Gesamtumfang der nationalen Fördergebiete von 38 v.H. ergab.

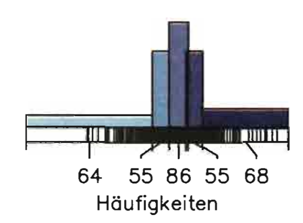
Die nächste Abgrenzung des Fördergebietes ist für 1991 vorgesehen. Für die Zeit danach verlangt die

Karte 9.7 Beschäftigungsentwicklung



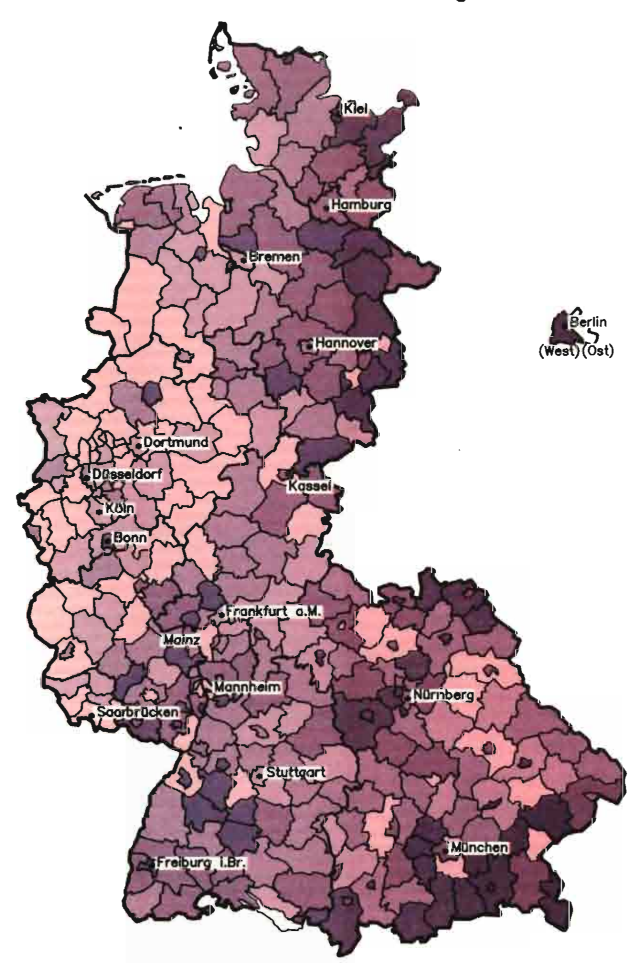
Veränderung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1988 gegenüber 1985 in v.H.



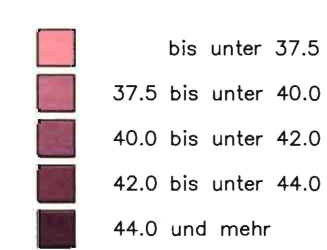


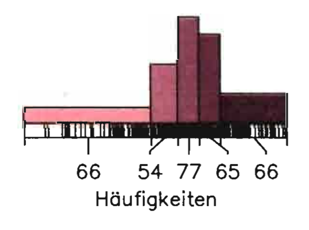
Minimum: -8.94
Maximum: 14.76
Bundeswert: 4.35

Karte 9.8 Weibliche Beschäftigte



Anteil der weiblichen Arbeitnehmer an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt 1988 in v.H.





Minimum: 25.62
Maximum: 50.23
Bundeswert: 40.50

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Kreise

200 km

LANDES KUNDE UND RAUM ORDNUNG

EG-Kommission eine weitere Einschränkung des deutschen Fördergebietes.

Aufgrund einer Intervention der EG-Kommission im Rahmen ihrer Beihilfekontrolle (Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag) mußte der Umfang des Normalfördergebietes zum 1. Januar 1988 bereits auf 29 v.H. vermindert werden.

9.3.2

Bei den GRW-Sonderprogrammen handelte es sich im Zeitraum um

— das Stahlstandorte-Programm ab 1. Januar 1982. Es wurde mehrmals ergänzt und verlängert, zuletzt bis zum 31.12.1991. Das Programm umfaßt Gebiete in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Rheinland-Pfalz und Bayern;

— das Sonderprogramm „Bremen" ab 1. Januar 1984 wurde mehrmals verlängert, zuletzt bis zum 31.12.1990. Es bezieht sich auf die Stadt Bremen und anschließende niedersächsische Gebietsteile;

— die „Maßnahmen zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen außerhalb der Schiffbauindustrie in Werftregionen" für den Zeitraum 1987–1989. Es betrifft Arbeitsmarktregionen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen sowie das Land Bremen;

— die „Maßnahmen zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen außerhalb von Sektoren, die in besonderem Maße vom Strukturwandel betroffen sind" für den Zeitraum von 1988–1990.

Aufgrund einer Intervention der EG-Kommission wurde vom Planungsausschuß die Förderintensität ab 1.1.1988 durch Senkung der Fördersätze vermindert. Die Förderhöchstsätze wurden z.B. bei Schwerpunktorten für Errichtungsinvestitoren von 25 v.H. auf 23 v.H., für Erweiterungsinvestitionen sogar von 25 v.H. auf 20 v.H. zurückgenommen.

9.3.3

Vom Planungsausschuß der GRW wurden folgende zusätzliche Sondermaßnahmen beschlossen:

— Maßnahmen zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen in den Arbeitsmarktregionen Aachen und Jülich,

— Maßnahmen zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen außerhalb der Montanindustrie in Regionen, die in besonderem Maße vom Strukturwandel betroffen sind.

Diese Maßnahmen bezogen sich insbesondere auf Gebiete in Nordrhein-Westfalen und im Saarland, aber auch in Bayern und in Niedersachsen. Durch die letzten beiden Sonderprogramme wurden einige Gebiete (Aachen und Jülich, Wesel-Moers und Teile der Arbeitsmarktregionen Hamm-Beckum und Osnabrück) neu in das Fördergebiet aufgenommen. Dadurch erhöhte sich der Fördergebietsumfang auf über 40 v.H. der Bevölkerung des Bundesgebietes.

Die EG-Kommission hat gegen diese Ausweitung des Fördergebietes empfohlen, die Beihilfegewährung in neun Arbeitsmarktregionen der Gemeinschaftsaufgabe — soweit sie nicht Teil des Zonenrandgebietes sind — ab 1. Juli 1989 einzustellen. Bund und Länder sind dieser Empfehlung nicht gefolgt, sondern haben ihr widersprochen. Deshalb und unter Hinweis auf die jüngste Entwicklung der regionalen Wirtschaftslage hat die Kommission Anfang August 1989 ein Verfahren gem. Artikel 93 Abs. 2 EWG-Vertrag gegen die Ausweitung des Fördergebietes auf die neun Arbeitsmarktregionen eingeleitet. Der Planungsausschuß hat Mitte September 1989 beschlossen, in drei der neun Arbeitsmarktregionen, nämlich Fallingbostel, Bocholt und Regensburg (ohne die Zonenrandgebietsteile und ohne die genehmigten RESIDER-Gebiete), die Förderung vom 31. Dezember 1989 einzustellen. Die Kommission hat das Prüfverfahren daraufhin gegen die sechs anderen Arbeitsmarktregionen am 31. Dezember 1989 eingestellt und nicht auf der Umsetzung ihrer ursprünglichen Empfehlung bestanden.

9.3.4

Die Sonderprogramme der letzten Jahre, die zugunsten der vom Strukturwandel im Montanbereich, im Schiffbau und in der Schuhindustrie betroffenen Regionen beschlossen wurden, haben eine deutliche Schwerpunktverlagerung der GRW zugunsten der altindustrialisierten Verdichtungsräume bewirkt. So erhalten die Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland im Jahre 1989 die höchsten Anteile an den für Sonderprogramme/Maßnahmen zur Verfügung gestellten Mitteln, während an den Mitteln des Normalprogramms die mehr ländlich-peripher strukturierten Länder Niedersachsen und Bayern mit Länderquoten von 28,11 v.H. bzw. 22,30 v.H. am höchsten beteiligt sind. Entsprechende Angaben nach Regionen oder Regionstypen liegen nicht vor.

9.3.5

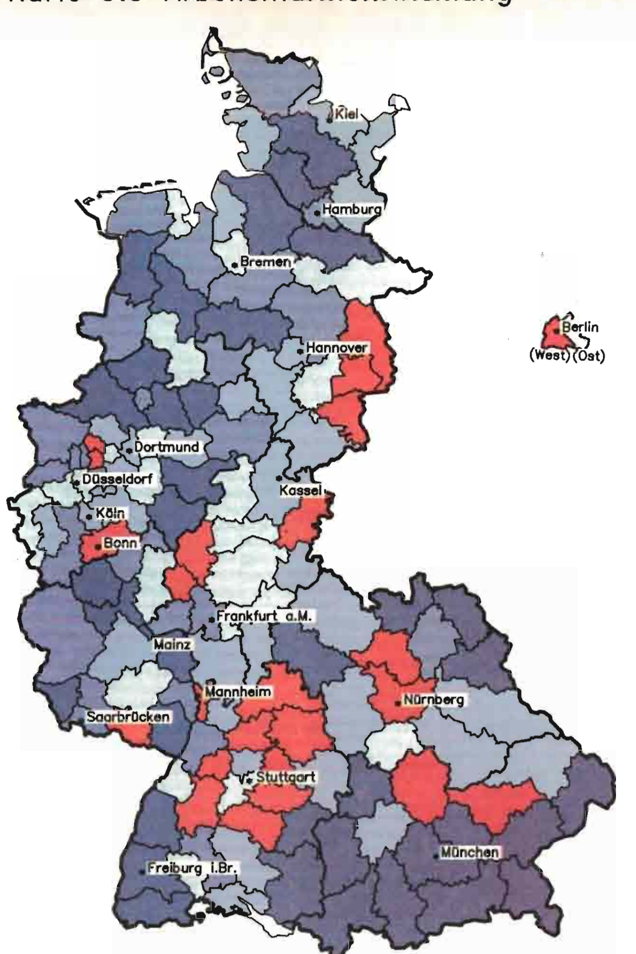
Insgesamt wurden im Jahre 1989 für Maßnahmen der GRW im Rahmen des Normalprogramms und der Sonderprogramme/Maßnahmen von Bund und Ländern je zur Hälfte Mittel in Höhe von insgesamt 1040 Mio. DM bereitgestellt. Gegenüber den Vorjahren (1988: 790,0 Mio. DM, 1987 671,5 Mio. DM) hat sich dieser Betrag beträchtlich erhöht.

Diese Erhöhung beruht vor allem auf den Sonderprogrammen/Maßnahmen, für welche die Mittel von 120 Mio. DM im Jahre 1987 über 220 Mio. DM im Jahre 1988 auf 450 Mio. DM im Jahre 1989 erhöht wurden. Der Mittelansatz für das Normalprogramm war in den Jahren 1985 bis 1987 mit 551,5 Mio. DM gleichbleibend, erhöhte sich 1988 auf 570 Mio. DM und in 1989 auf 590 Mio. DM.

Von den insgesamt 1040 Mio. DM im Jahre 1989 wurden 662,1 Mio. DM für private Investitionen und 377,9 Mio. DM für wirtschaftsnahe Infrastruktur bereitgestellt.

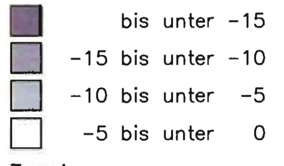
Das geförderte Investitionsvolumen belief sich im Jahr 1989 auf 22,902 Mrd. DM, davon etwa drei Vier-

Karte 9.9 Arbeitsmarktentwicklung



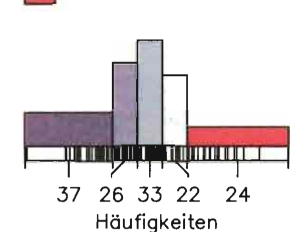
Veränderung der Arbeitslosenzahl 1989 gegenüber 1986 (Sept.) in v.H.

Abnahme



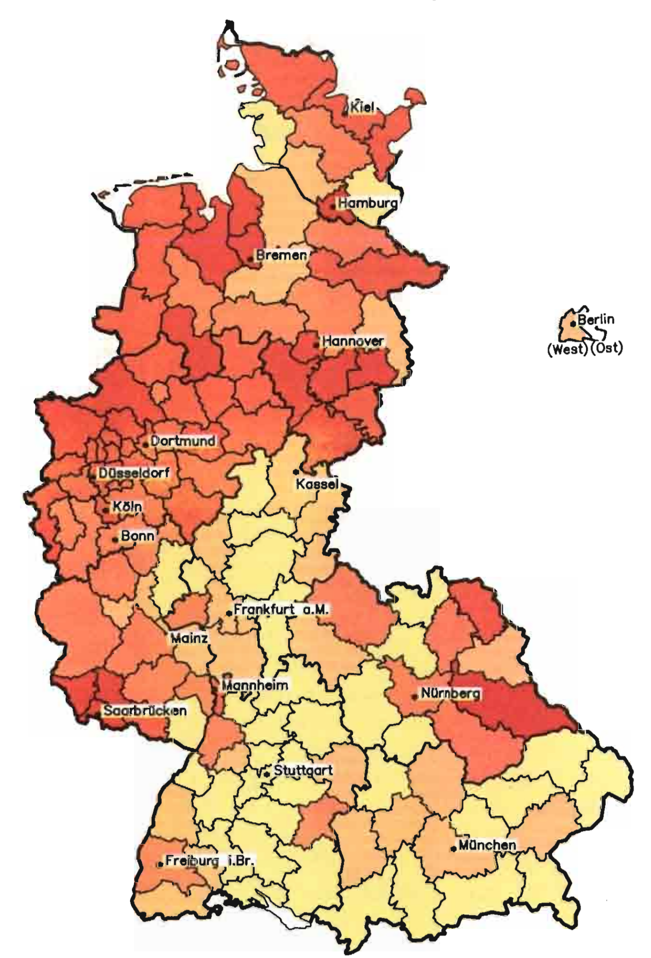
- bis unter -15
- -15 bis unter -10
- -10 bis unter -5
- -5 bis unter 0

Zunahme

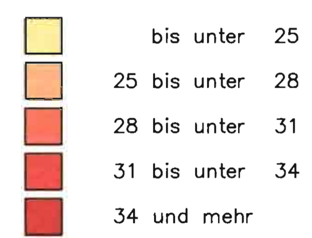


Minimum:	-32.7
Maximum:	20.4
Bundeswert:	-8.1

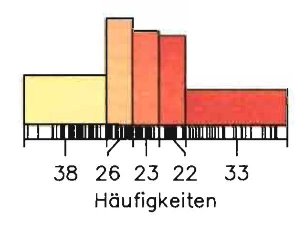
Karte 9.10 Dauerarbeitslosigkeit



Anteil der länger als 1 Jahr Arbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt 1988 (Sept.) in v.H.



- bis unter 25
- 25 bis unter 28
- 28 bis unter 31
- 31 bis unter 34
- 34 und mehr



Minimum:	16.5
Maximum:	45.5
Bundeswert:	32.6

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Grenzen: Arbeitsamtsbezirke

200 km

LANDES KUNDE UND RAUM ORDNUNG

Tabelle 9.1

Fördermittel in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"

Fördermittel Verwendungsart	Soll-Ansätze in Mio. DM				
	1985	1986	1987	1988	1989
Investitionszulage	1052,7	1052,7	1018,4	1017,1	1096,9
GA-Normalansatz	551,5	551,5	551,5	570,0	590,0
GA-Sonderprogramm/Maßnahmen	58,5	40,0	120,0	220,0	450,0
Insgesamt	610,0	591,5	671,5	790,0	1040,0
davon Bund	305,0	295,75	335,75	395,0	520,0
vorgesehene Verwendung					
für private Investitionen	336,5	318,0	398,0	490,0	662,1
für wirtschaftsnahe Investitionen	273,5	273,5	273,5	300,0	377,9

Quelle: Berechnungen der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung nach 14. bis 18. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"

Tabelle 9.2

Ergebnisse der regionalen Wirtschaftsförderung nach Fördermaßnahmen

Fördermaßnahme	Gefördertes Investitionsvolumen									
	1985		1986		1987		1988		1989	
	in Mio. DM	in v. H.	in Mio. DM	in v. H.	in Mio. DM	in v. H.	in Mio. DM	in v. H.	in Mio. DM	in v. H.
1. Neuerrichtung von Betrieben und Erwerb von Stillegungen bedrohter oder von stillgelegten Betrieben	1452,10	*14,5*	8551,73	*52,2*	2821,06	*17,8*	3774,47	*17,8*	3353,63	*14,6*
2. Erweiterung von Betrieben	7377,88	*73,6*	6475,25	*39,5*	11054,86	*69,5*	15344,92	*72,2*	15803,19	*69,0*
3. Umstellung, grundlegende Rationalisierung von Betrieben	1196,10	*11,9*	1356,91	*8,3*	2022,62	*12,7*	2129,46	*10,0*	3745,20	*16,4*
Insgesamt	10026,08	*100,0*	16383,89	*100,0*	15898,54	*100,0*	21248,85	*100,0*	22902,02	*100,0*

Quelle: Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft

tel (15,803 Mrd. DM) für Erweiterung von Betrieben. Auch hier hat im Jahr 1989 eine wesentliche Erhöhung gegenüber dem Vorjahr stattgefunden.

Das Investitionszulagengesetz aus dem Jahre 1969, nach dem neben den Investitionszuschüssen der GRW für gewerbliche Investitionen in den genannten Fördergebieten Investitionszulagen gewährt wurden, die eine Art Basisförderung der GRW darstellten, ist im Rahmen der Steuerreform 1990 aufgehoben worden. Zur Kompensation seines Fortfalls werden die Mittel der GRW ab 1991 um 500 Mio. DM aufgestockt, davon 45 v. H. für das Zonenrandgebiet.

Im Fünf-Jahres-Zeitraum 1985 — 1989 wurden 16133 gewerbliche Investitionsvorhaben mit einem Investitionsvolumen von 86,1 Mrd. DM gefördert. Damit wurden 230583 neue Arbeitsplätze geschaffen und 361392 gefährdete Arbeitsplätze gesichert. Für diese Zwecke wurden Haushaltsmittel in Höhe von 2,9 Mrd. DM aufgewandt.

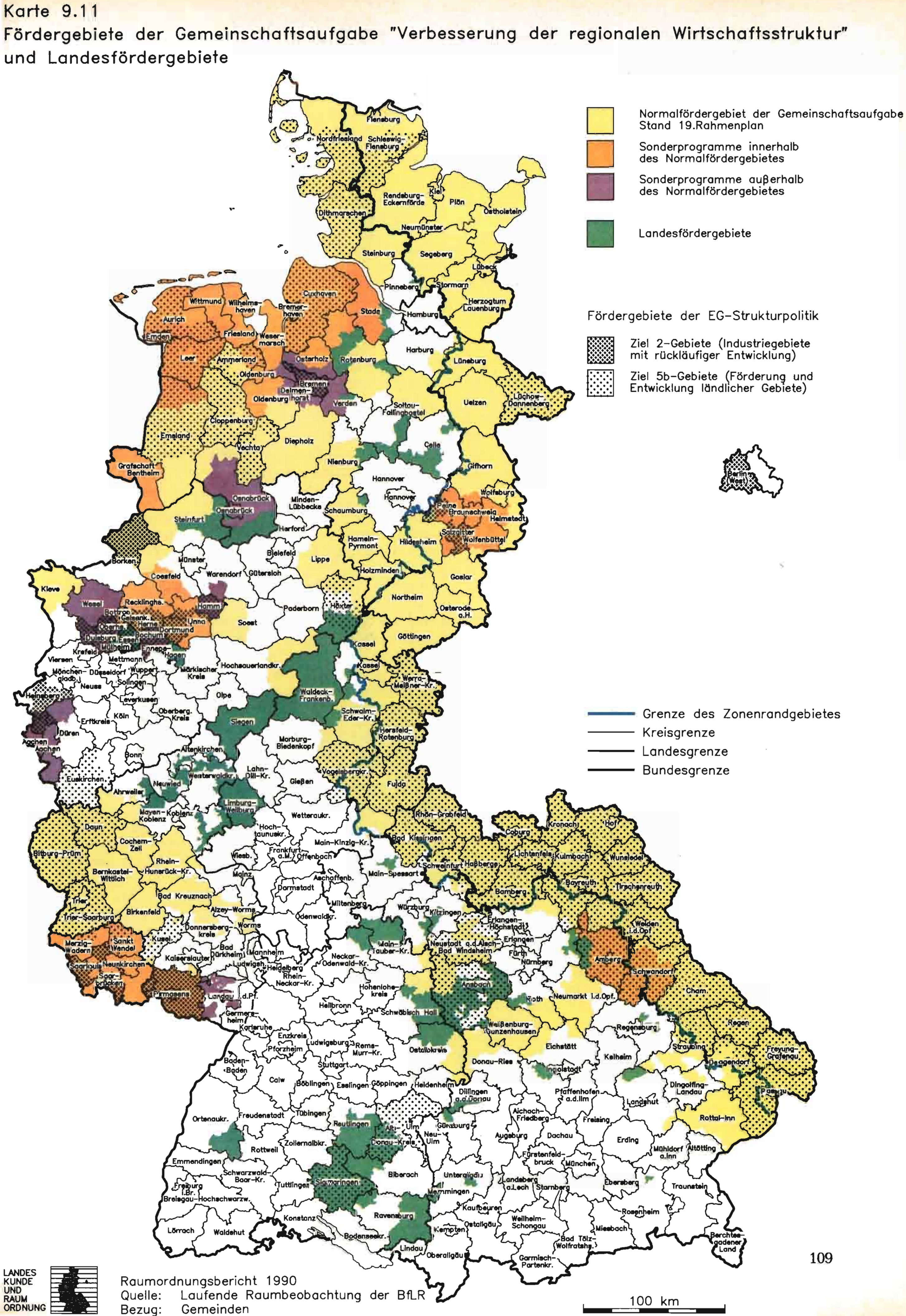
Die Bundesregierung setzt sich weiterhin für eine Fortführung der GRW zur Realisierung ihrer regionalpolitischen Zielsetzungen ein und wird insbesondere auch darauf hinwirken, daß der erforderliche nationale regionalpolitische Spielraum im Verhältnis zur Regional- und Wettbewerbspolitik der EG gewahrt bleibt.

9.3.6

Im Berichtszeitraum hat die EG-Regionalpolitik eine grundsätzliche Neuordnung erfahren. Mit der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) erfolgten 1987 umfangreiche Änderungen und Ergänzungen des EWG-Vertrages.

Die für die Raumordnung wichtigste Ergänzung findet sich im Titel V des EWG-Vertrags (Artikel 130a bis 130e). Die dort eingefügten Bestimmungen zielen auf die Stärkung des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts" innerhalb der Gemeinschaft. Sie berücksichtigen vor allem die durch die EG-Erweiterung auf 12 Mitgliedstaaten erfolgte veränderte wirtschaftliche und soziale Lage, d. h. die regionalen Ungleichgewichte, insbesondere das Nord-Süd-Gefälle innerhalb der Gemeinschaft.

Karte 9.11
Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und Landesfördergebiete



Raumordnungsbericht 1990
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Bezug: Gemeinden

So enthält Artikel 130a das Ziel, den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Die Gemeinschaft unterstützt dabei die Mitgliedstaaten vor allem mit Hilfe ihrer Strukturfonds. Nach Artikel 130c EWG-Vertrag fällt dabei dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) die Aufgabe zu, durch Beteiligung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beizutragen.

Auf dieser Grundlage wurden im Jahre 1988 eine Rahmen- und vier Durchführungsverordnungen vom EG-Rat beschlossen, die ab 1. Januar 1989 in Kraft getreten sind. Dabei handelte es sich um

— ein allgemeines Regelwerk, die sog. Rahmenverordnung, die die Aufgaben der einzelnen Strukturfonds festlegt und Vorkehrungen für deren effizienten Einsatz sowie ihre Koordinierung untereinander und mit der Europäischen Investitionsbank und den anderen vorhandenen Finanzinstrumenten trifft (VO 2052/88),

— ein fondsübergreifendes Regelungswerk, die sog. Koordinierungsverordnung (VO 4253/88),

— je eine fondsspezifische Verordnung für den Regionalfonds (VO 4254/88), den Sozialfonds (VO 4255/88 und den Agrarstrukturfonds (VO 4256/88).

Als besonders bedeutsame Elemente der EG-Strukturfonds-Reform sind hervorzuheben:

Die Ausrichtung des EG-Regionalfonds auf drei Ziele, die bestimmte Fördergebietstypen festlegen:

— Bei Ziel Nr. 1 geht es um die Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der strukturschwächsten Gebiete der Gemeinschaft (Pro-Kopf-Bruttoinlandprodukt weniger als 75 v.H. des EG-Durchschnitts). Für dieses Ziel sollen bis zu 80 v.H. der EFRE-Mittel eingesetzt werden. Regionen in der Bundesrepublik Deutschland sind nicht betroffen.

— Bei Ziel Nr. 2 geht es um die Förderung der Umstellung von Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung, die insbesondere durch eine über dem EG-Durchschnitt liegende Arbeitslosenquote sowie einen hohen Anteil und eine rückläufige absolute Zahl der Industriebeschäftigten gekennzeichnet sind.

  Mit 13,1 v.H. ist das Bundesgebiet an der Ziel-2-Gebietsbevölkerung der EG beteiligt. Neben Berlin und Bremen wurden vor allem altindustrialisierte Regionen in Nordrhein-Westfalen und im Saarland als förderbedürftig anerkannt.

— Bei Ziel Nr. 5b geht es um die Entwicklung ländlich strukturierter Gebiete durch eine integrierte Förderung, insbesondere von Klein- und Mittelunternehmen, der Diversifizierung der Landwirtschaft, der Infrastruktur, des Tourismus und von Umweltschutzmaßnahmen.

Da die Finanzbeiträge der einzelnen Fonds in den EG-Fördergebieten aufgrund der Reform der Strukturfonds und zur Erzielung von Synergieeffekten in aufeinander abgestimmter Weise eingesetzt werden müssen, wird die Förderung der EG-Regionalfonds stärker als bisher mit den anderen Fonds und Finanzierungsinstrumenten koordiniert. Neben dem EG-Regionalfonds kommen zum Einsatz:

— bei Ziel Nr. 1 und 5b auch der EG-Agrarfonds und der EG-Sozialfonds und

— bei Ziel Nr. 2 auch der EG-Sozialfonds.

Ergänzt wird der Einsatz der Fonds um Mittel aus anderen Finanzierungsinstrumenten (z.B. Darlehen der Europäischen Investitionsbank).

Gemeinschaftsaktionen werden als Ergänzung oder als Beitrag zu nationalen Aktionen konzipiert. Die Fonds beteiligen sich vor allem an der Finanzierung von operationellen Programmen, von nationalen Beihilfenregelungen und von geeigneten Einzelprojekten. Die EG-Kommission hat in Zukunft stärker auf die Einhaltung des Prinzips der Additionalität zu achten, d.h. die mit der Reform der Strukturfonds beschlossene Aufstockung der Fördermittel muß den Regionen zusätzlich zu den nationalen Mitteln zukommen und dürfen diese nicht insgesamt ersetzen.

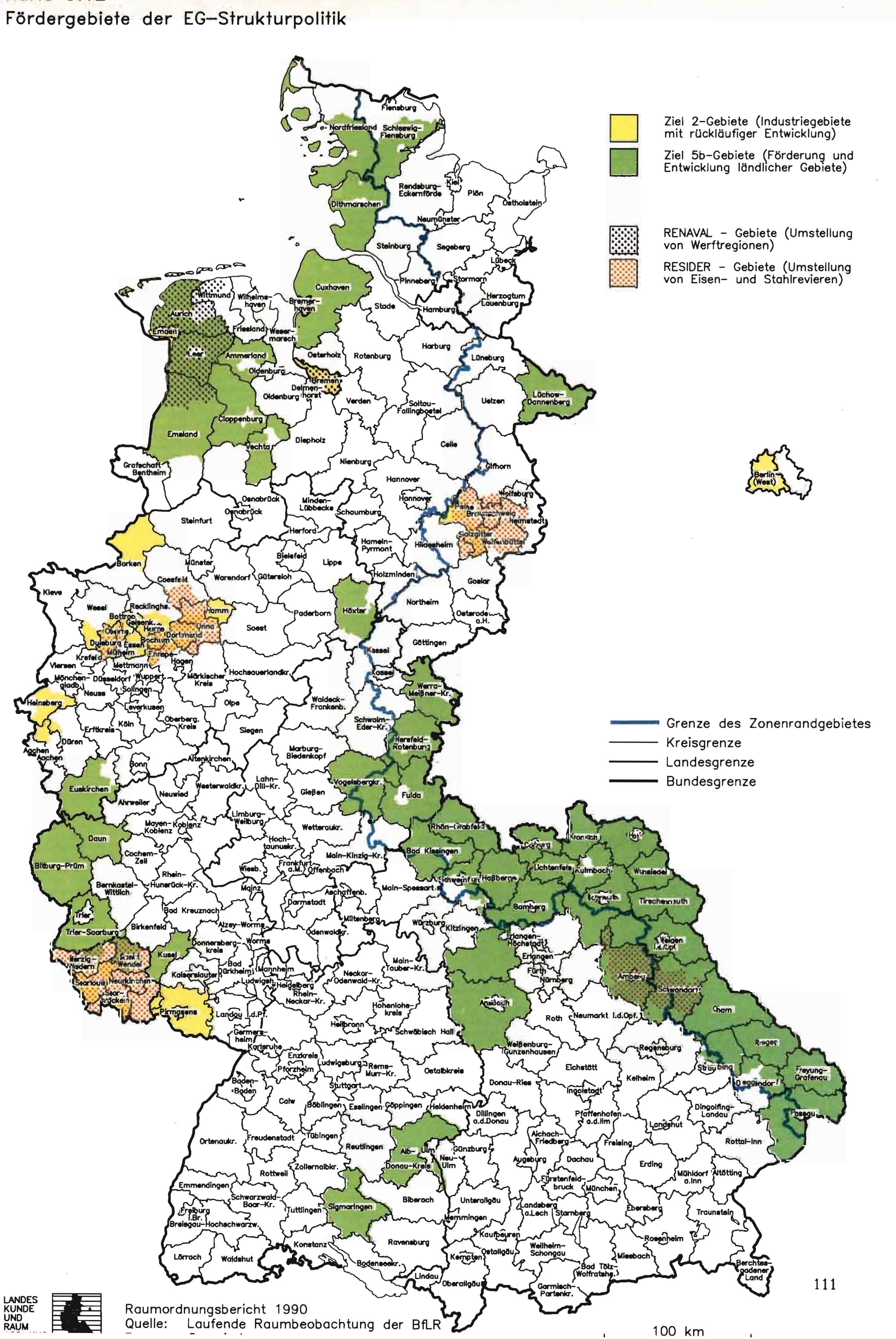
Über die Mittelzuteilung entscheidet die Kommission. Die Abwicklung der EG-Strukturfonds erfordert bei Bund und Ländern zusätzliche Koordinierung bei Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle gemeinschaftlich finanzierter Aktionen, da sich die Gemeinschaft mit mehreren Fonds und Finanzinstrumenten beteiligen kann. Dies bedeutet einen erheblichen administrativen Mehraufwand, auch wenn die nach den neuen Fondsverordnungen vorgegebenen Verfahren in Abstimmung mit der Kommission so einfach und effizient wie möglich gestaltet werden.

Aus raumordnungspolitischer Sicht gewinnt Artikel 8 der EFRE-Fondsverordnung besondere Bedeutung. Nach diesem Artikel soll im Abstand von jeweils 3 Jahren ein periodischer Bericht von der EG-Kommission über die sozio-ökonomische Lage und Enwicklung der Regionen der Gemeinschaft erstellt werden, der auch die makro-ökonomischen Auswirkungen der regionalpolitischen Tätigkeit der Gemeinschaft darlegt. Die EG-Kommission hat 1981, 1984 und 1987 entsprechende Berichte vorgelegt, die fortzuführen sind. Die Mitgliedstaaten sollen danach der EG-Kommission geeignete Informationen zur Verfügung stellen, anhand derer diese eine Analyse der Gesamtheit der Regionen in der Gemeinschaft auf der Grundlage möglichst vergleichbarer und aktueller Statistiken erstellt. Der vierte derartige Bericht soll bis spätestens 31. Dezember 1990 vorgelegt werden. Dieser Bericht ist somit als die entscheidende Planungsgrundlage der EG-Kommission für ihre künftige Arbeit anzusehen.

9.4 Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung

Die Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, insbesondere für ältere Arbeitnehmer, wurden weiter verstärkt. Im Jahresdurchschnitt 1989 wurde die Beschäftigung von 20400 älteren langfristig Arbeitslosen durch Lohnkostenzuschüsse gefördert. Das sind 3700 bzw. 22 v.H. mehr als im Jahr zuvor.

Karte 9.12
Fördergebiete der EG-Strukturpolitik



Raumordnungsbericht 1990
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Karte 9.13
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Geförderte Arbeitnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 1989

500 4000 8000

Berlin (West)

Beschäftigte in Maßnahmen je 1000 Arbeitslose 1989

- unter 20
- 20 bis unter 40
- 40 bis unter 60
- 60 bis unter 80
- 80 und mehr

Kiel, Hamburg, Bremen, Hannover, Dortmund, Düsseldorf, Köln, Bonn, Kassel, Frankfurt a.M., Mainz, Mannheim, Saarbrücken, Nürnberg, Stuttgart, München, Freiburg i.Br.



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Raumordnungsregionen

100 km

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind weiterhin ein wichtiges Instrument zur Entlastung des Arbeitsmarktes und zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen in das Erwerbsleben. Im Berichtszeitraum zwischen 1986 und 1989 vermittelten die Arbeitsämter 501 298 Arbeitslose in solche Maßnahmen. Im Jahre 1989 gab es je 1 000 Arbeitslose 47 Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt. Am intensivsten wurden die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den Küstenregionen, im Saarland sowie im bayerischen Zonenrandgebiet in Anspruch genommen. Dort waren 1989 bis zu 18 v. H. der Arbeitslosen in Maßnahmen eingegliedert. Im Rheinland und in den süddeutschen Verdichtungszentren war der Anteil der geförderten Arbeitslosen dagegen unterdurchschnittlich. Damit erweist sich, daß die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an den regionalen Brennpunkten ansetzen.

9.5 Behördenstandorte

Die Verwaltungsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland ist auf eine ausreichende und bürgernahe Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen ausgerichtet. Der föderative Aufbau der Bundesrepublik Deutschland hat zusätzlich dazu geführt, daß sich die Behörden nicht in einzelnen Gebieten konzentrieren.

Sofern in Einzelfällen neue Behörden zu schaffen oder bestehende Behörden zu verlagern sind, kann durch eine gezielte Standortpolitik die Entwicklung strukturschwacher Räume wirksam unterstützt werden. Diese Institutionen bieten sichere Arbeitsplätze und verbessern die Erwerbs- und Sozialstruktur.

Neue Bundesbehörden und -einrichtungen werden nur noch in Ausnahmefällen errichtet. Dagegen kommt beabsichtigten Standortverlagerungen künftig größere Bedeutung zu, wie sich aus der Übersicht im Anhang ergibt. In diesen Fällen ist die Bundesregierung im Bewußtsein ihrer besonderen Verantwortung für das Zonenrandgebiet und für sonstige strukturschwache Gebiete darum bemüht, Bundesbehörden und -einrichtungen in diese Gebiete zu legen. Sie hat allerdings bei ihren Entscheidungen neben raumordnerischen Gesichtspunkten auch solche aufgabenbezogener, wirtschaftlicher und finanzieller Art zu berücksichtigen. Dabei stellt die frühzeitige Abstimmung der Standortplanungen für Bundesbehörden und -einrichtungen sowie überregionale bedeutsame Forschungseinrichtungen mit dem für die Raumordnung zuständigen Bundesminister ein geeignetes Koordinierungsinstrument dar, um raumordnungs- und zonenrandpolitische Erfordernisse zur Geltung zu bringen. Auf diese Weise konnten Zielkonflikte bei der Standortfestlegung vielfach zugunsten strukturschwacher Gebiete ausgeräumt werden. So wurden z. B. für das Lastenausgleichsarchiv (Bayreuth) und das Bundesamt für Strahlenschutz (Salzgitter) jeweils Standorte im Zonenrandgebiet ausgewählt. Ferner wurden in sonstigen strukturschwachen Regionen eine Euro-Zollkasse vom Bundesminister der Finanzen in Trier und das Bundesinstitut für ostdeutsche Kultur und Geschichte in Oldenburg i. O. angesiedelt. Auch im Bereich der Deutschen Bundesbahn wurde — regionalpolitisch beispielgebend — die Bahnpolizeischule von München nach Straubing verlagert.

Eine wichtige Aufgabe der Behördenstandortpolitik ist auch in Zukunft, vorhandene Bundesbehörden und -einrichtungen mit ihren Arbeitsplätzen in strukturschwachen Gebieten zu erhalten. Falls ein Behördenabzug unumgänglich ist, prüft die Bundesregierung, ob und wie durch flankierende Maßnahmen negative Folgen für diese Gebiete vermieden werden können.

Kapitel 10: Forschung und Technologie

10.1 Regionale Bedeutung

Forschung und Technologie sind zu Schlüsselfaktoren für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Rahmen geworden. Angesichts des beschleunigten ökonomischen und technologischen Strukturwandels — der durch den EG-Binnenmarkt zusätzliche Impulse erhält — ist die Kooperation von Wissenschaft und Wirtschaft nicht mehr nur bei den Spitzen- und Großtechnologien, sondern in vielen Bereichen und Branchen eine zentrale Voraussetzung für die Gewinnung und insbesondere auch die Umsetzung neuer Erkenntnisse. Die Fähigkeit und Bereitschaft der Unternehmen zur Innovation und strukturellen Anpassung sind auch von großer Bedeutung für die Entwicklung der Regionen und für die Erhaltung und Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland. Die räumliche Verteilung von öffentlichen und privaten Forschungs- und Entwicklungskapazitäten ist daher auch wichtig für das regionale Entwicklungspotential. Diese räumliche Struktur ist historisch gewachsen. Vor allem die technologie- und wirtschaftsorientierten Forschungskapazitäten konzentrieren sich in hohem Maße in Städten und Verdichtungsräumen. Dies führt zu einer gegenseitigen Verstärkung der Entwicklungsdynamik von Wirtschaft und Forschung in diesen Räumen. Durch den gezielten Ausbau von Ausbildung und Forschung im öffentlichen und privaten Bereich ist die Situation in eher ländlich geprägten Regionen in den letzten Jahrzehnten allerdings erheblich verbessert worden (vgl. Kapitel 9, Karte 9.6 Forschungspersonal in der Wirtschaft). Aufgrund der strukturellen Bedingungen dieser Regionen — hoher Anteil von kleinen und mittleren Unternehmen, die häufig nicht über eigene Forschungs- und Entwicklungsabteilungen verfügen, teilweise auch Schwächen in der Branchenstruktur und Mängel in der Infrastruktur, insgesamt geringere Informations- und Kommunikationsdichte — besteht hier besonderer Bedarf an Programmen und Maßnahmen für Wissensvermittlung, Technologietransfer und Innovationsberatung.

Damit erhält die Forschungs- und Technologiepolitik auch für die Regional- und Strukturpolitik wachsende Bedeutung. Zwar sind Forschung, Entwicklung und Innovation in der Wirtschaft in erster Linie Aufgaben der Unternehmen selbst. Staatliche Politik kann aber günstige Rahmenbedingungen für Inno-

vationsprozesse schaffen und Hilfe zur Mobilisierung branchenspezifischer und regionaler Potentiale geben. Dies sind wichtige Voraussetzungen, um gemäß dem Auftrag des Raumordnungsgesetzes allen Regionen die Chance zur Teilhabe an der allgemeinen Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung zu geben. Auch der Deutsche Bundestag hat in seinem Beschluß zum Raumordnungsbericht 1986 die Bundesregierung aufgefordert, „im Interesse einer innovationsorientierten Raumordnungspolitik, die den technischen Fortschritt gleichermaßen für alle Regionen zu erschließen sucht, ... dafür Sorge zu tragen, daß regionale Gesichtspunkte bei der Ausgestaltung der Forschungs- und Technologiepolitik stärker zur Geltung gelangen" (BT-Drucksache 11/1173 vom 12. November 1987). Dabei müssen regionalpolitische Überlegungen vor dem Hintergrund der Leistungsfähigkeit von Wissenschaft und Forschung gesehen und damit auch an den vorhandenen und nicht kurzfristig veränderbaren Kapazitäten orientiert werden. Aus Sicht der Raumordnung sind die Programme und Maßnahmen besonders wichtig, die geeignet sind, regionale Ungleichgewichte zu mindern, etwa die Entwicklungspotentiale strukturschwächerer Räume zu stärken.

10.2 Programme und Maßnahmen

Besondere regionalpolitische Bedeutung haben zum einen Programme und Maßnahmen zur Unterstützung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, zum anderen Programme und Maßnahmen, die den Informations- und Wissenstransfer verbessern. Dabei liegt ein zentraler Ansatzpunkt bei der Innovationsförderung für kleine und mittlere Unternehmen. Aufgrund der wirtschaftsstrukturellen Bedingungen ist dies vor allem für die ländlichen Regionen von Belang.

10.2.1

Bei der regionalen Verteilung der Mittel für direkte projektorientierte und personalorientierte Forschungsförderung sowie indirekte und indirekt-spezifische Förderungsprogramme ist festzustellen, daß sich das Verhältnis zwischen den verschiedenen Regionstypen seit 1985 insgesamt leicht zugunsten der ländlich geprägten Regionen verschoben hat, nach wie vor aber weit mehr Mittel in die Verdichtungsräume fließen. Dies hängt damit zusammen, daß Unternehmen, die Forschung und Entwicklung betreiben, in stärkerem Maße in den hochverdichteten Regionen angesiedelt sind.

Die Mittel für die direkte Projektförderung an Unternehmen der Wirtschaft sind seit 1985 vor allem aus ordnungspolitischen Gründen um ca. 26 v.H. auf 1,7 Mrd. DM im Jahr 1988 zurückgeführt worden. Mit 30 v.H. sank das Fördervolumen in den Verdichtungsräumen am stärksten, in den Regionen mit Verdichtungsansätzen waren es 16 v.H. In den ländlichen Regionen ging es um 10 v.H. zurück, wobei der Rückgang in den ländlich-peripheren Regionen besonders stark, im Alpenvorland dagegen nur geringfügig war. Durch die regional unterschiedliche Abnahme verringerte sich der Anteil der Verdichtungsräume an der direkten Förderung insgesamt von 84,5 v.H. im Jahr 1985 auf knapp 82 v.H. im Jahr 1988. Der Anteil der ländlichen Räume stieg im gleichen Zeitraum von 7,7 auf 9,4 v.H. Faßt man die Fördermittel der Jahre 1985 bis 1988 zusammen und bezieht diese auf die Zahl der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe in den Regionen, so zeigt sich noch immer ein deutliches Gefälle von den verdichteten zu den ländlichen Regionen, das sich allerdings im Vergleich zur vorangehenden Berichtsperiode etwas verringert hat.

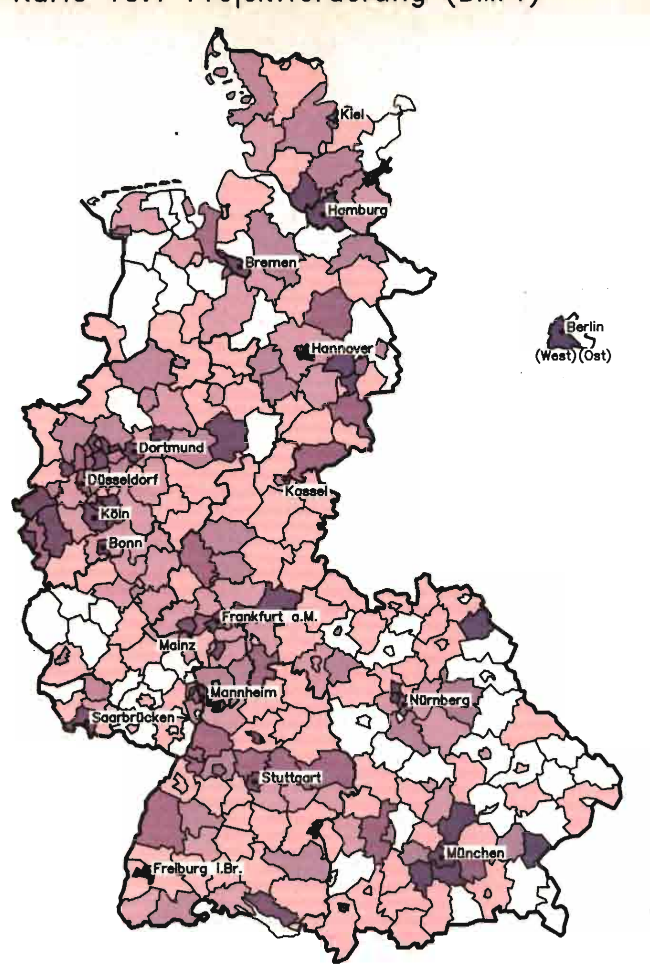
Im Rahmen des befristet angelegten und Ende 1987 ausgelaufenen Personalkostenzuschußprogramms für Forschung und Entwicklung des Bundesministers für Wirtschaft wurden im Jahr 1985 380 Mio. DM, im Jahr 1986 368 Mio. DM überwiegend kleinen und mittleren Unternehmen bewilligt. 1987 waren es 192 Mio. DM, 1988 135 Mio. DM (aus Restabwicklung). 1985 wurde die bis 1987 befristete Forschungspersonal-Zuwachsförderung durch den Bundesminister für Forschung und Technologie eingeführt, die ein deutlich geringeres Volumen als die Bestandsförderung erreicht.

In der großräumigen Verteilung der beiden Programme zeigen sich kaum Unterschiede. 1987 wurden 56,7 v.H. der Bestandsförderung und 57,2 v.H. der Zuwachsförderung für Unternehmen bewilligt, die in Verdichtungsräumen ansässig sind; ein knappes Drittel entfiel auf Regionen mit Verdichtungsansätzen, ungefähr ein Sechstel auf die ländlich geprägten Regionen. Innerhalb der ländlichen Regionen ist die Bestandsförderung stärker in die peripheren Gebiete geflossen als die Zuwachsförderung. Das räumliche Verteilungsmuster ist trotz der Änderungen der Programme im Zeitablauf stabil. Je Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe zeigt sich bei diesen Programmen eine ausgewogenere räumliche Verteilung als bei der Projektförderung. Innerhalb des ländlichen Raumes weist das Alpenvorland außerordentlich hohe Pro-Kopf-Werte auf.

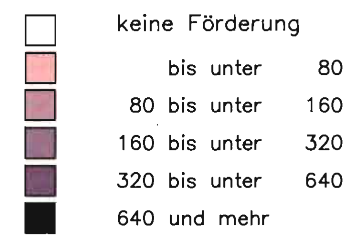
Die Mittel für die indirekt-spezifische Forschungsförderung an Unternehmen der Wirtschaft — für die Programme Mikroelektronik (bis 1986), Fertigungstechnik (ab 1984), Mikroperipherik (ab 1985), Biotechnologie (ab 1986) — weisen bei einem Gesamtvolumen 1988 von 81,6 Mio. DM regional eine ähnliche Verteilung auf wie die Forschungspersonalförderung.

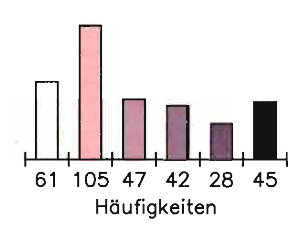
Die modellhafte und befristete Unterstützung von Zentren für Information und Beratung in neuen Technologiefeldern durch den Bundesminister für Forschung und Technologie ist ein neuer Ansatz zur Förderung des Technologietransfers in kleine und mittlere Unternehmen. Das Technologietransfer-Angebot dieser Zentren umfaßt das gesamte Spektrum von der reinen Information über eine neue Technik und ihr Anwendungspotential bis hin zur herstellerneutralen Beratung und Demonstration der Anwendung, gekoppelt mit einem Schulungsangebot. Die Zentren werden, wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, intensiv von einer Vielzahl mittelständischer Unternehmen genutzt. Neu eingerichtet werden derzeit z.B. 16 CIM (Computer-Inte-

Karte 10.1 Projektförderung (BMFT)



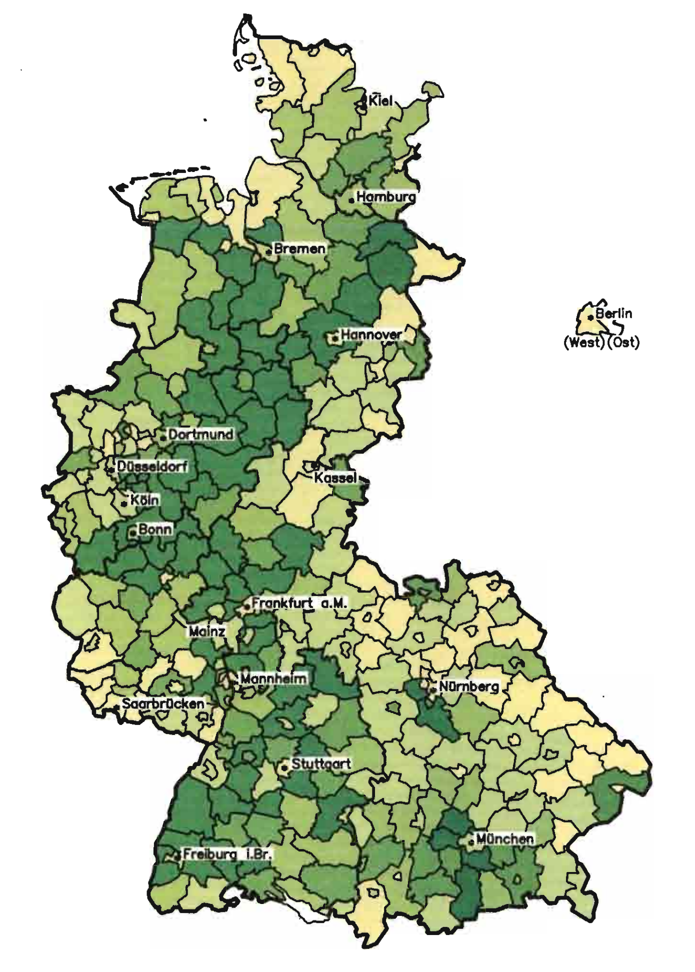
Fördersumme 1985 bis 1988 für Forschung und Technologieförderung je Beschäftigten in der Industrie 1988 in DM



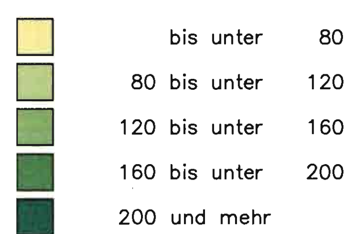


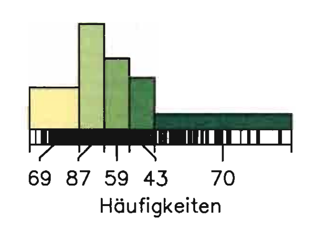
Minimum: 0.00
Maximum: 38287.09
Bundeswert: 884.70

Karte 10.2 Personalorientierte Forschungsförderung (BMWi)



Fördersumme 1984 bis 1987 je Beschäftigten in der Industrie 1987 in DM





Minimum: 0.44
Maximum: 418.54
Bundeswert: 143.48

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Kreise

200 km

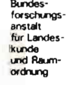


Karte 10.3
Innovations- und Technologieberatung

- ■ Innovations- und Technologieberatungsstellen Juni 1989
  der Industrie- und Handelskammern
  der Handwerkskammern
  des Rationalisierungskuratoriums der deutschen Wirtschaft
- ▲ Innovations- und Technologieberatungsstellen Juni 1989
  an Hochschulen und Fachhochschulen
- ● Technologiezentren Juni 1989
- Verdichtungsräume

Flensburg
Kiel
Lübeck
Stade
Hamburg
Buxtehude
Aurich
Emden
Lüneburg
Oldenburg
Bremen
Delmenhorst
Syke
Berlin (West)
Nordhorn
Hannover
Braunschweig
Gronau
Osnabrück
Hildesheim
Bielefeld
Hameln
Münster
Lemgo
Detmold
Kleve
Clausthal-Zellerfeld
Paderborn
Kassel
Siegen
Aachen
Bonn
Marburg
Dillenburg
Gießen
Wetzlar
Fulda
Koblenz
Friedberg
Eschborn
Frankfurt
Hanau
Wiesbaden
Offenbach
Aschaffenburg
Mainz
Darmstadt
Coburg
Bayreuth
Bamberg
Trier
Würzburg
Erlangen
Kaiserslautern
Dillingen
Nürnberg
Ludwigshafen
Mannheim
St. Ingbert
Saarbrücken
Heidelberg
Heilbronn
Karlsruhe
Regensburg
Aalen
Pforzheim
Stuttgart
Schwäbisch Gmünd
Esslingen
Nürtingen
Heidenheim
Passau
Offenburg
Tübingen
Reutlingen
Ulm
Augsburg
Lahr
München
St. Georgen
Villingen-Schwenningen
Sigmaringen
Furtwangen
Freiburg
Weingarten
Rosenheim
Konstanz

Hamm
Gelsenkirchen
Dortmund
Duisburg
Bochum
Essen
Schwerte
Mülheim/Ruhr
Krefeld
Arnsberg
Hagen
Iserlohn
Wuppertal
Düsseldorf
Mönchengladbach
Köln





Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Grenzen: Bundesländer

0 50 100 km

grated-Manufacturing)-Zentren in allen Ländern der Bundesrepublik Deutschland.

Die Mittel für die Förderung von Forschungsaufträgen (Auftragsforschung und -entwicklung), die Unternehmen an Dritte vergeben, weil sie selbst keine Forschung betreiben, sind kontinuierlich von 41 Mio. DM 1985 auf 66 Mio. DM 1988 angestiegen. Auf Unternehmen in Verdichtungsräumen entfielen 57 v.H. der Mittel, auf Unternehmen in Räumen mit Verdichtungsansätzen 28 v.H., auf ländlichen Regionen 15 v.H., wobei die Verdichtungsräume Anteile verloren, die ländlichen Regionen gewonnen haben.

10.2.2

Neben dem Bund fördern die Länder Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft in zunehmendem Maße. Im Jahr 1989 gaben die Länder hierfür mehr als 500 Mio. DM aus, wobei die Hauptnutznießer kleine und mittlere Unternehmen sind. Einige Länder verfolgen mit der Forschungs- und Technologiepolitik auch ausdrücklich regionalpolitische Ziele. Dabei wird der Schwerpunkt zumeist auf die Förderung neuer Technologien, eine forschungs- und entwicklungsfreundliche Infrastruktur und auf Technologie- und Innovationsberatung gelegt. Die Abstimmung zwischen Bund und Ländern, z.B. in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung und im Bund-Länder-Ausschuß „Forschung und Technologie", aber auch innerhalb der Länder und zwischen ihnen, wird nicht nur im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der Forschungslandschaft insgesamt zunehmend wichtiger, sondern auch im Hinblick auf die regionalen Effekte.

Um die Anwendung des für den Innovationsprozeß notwendigen Wissens aus Forschung und Technologie zu erweitern und zu verbessern, wurde ein flächendeckendes Netz von etwa 200 Technologietransfereinrichtungen und Innovationsberatungsstellen aufgebaut. Regionale Defizite konnten im Berichtszeitraum weiter verringert werden.

Das Technologietransfer-Angebot in Universitäten und Fachhochschulen wurde in den letzten Jahren deutlich ausgeweitet. Inzwischen haben fast alle wissenschaftlichen Hochschulen in der Bundesrepublik zumindest Ansätze für einen institutionalisierten Technologietransfer entwickelt. Oft sind Hochschulen auch an regionalen Beratungseinrichtungen beteiligt, die auf Initiative u.a. von Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Staatlichen Gewerbeämtern oder Wirtschaftsförderungseinrichtungen gegründet wurden. Daneben existieren Technologietransferstellen an den Großforschungseinrichtungen, bei einigen Institutionen der Max-Planck-Gesellschaft und der Fraunhofer-Gesellschaft sowie an Forschungsinstitutionen des Bundes und der Länder. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es heute eine Vielzahl von überwiegend öffentlich geförderten Innovationsberatungsstellen mit einem breiten Spektrum von Dienstleistungen, die vor allem von Klein- und Mittelbetrieben genutzt werden. Eine besondere Art von Innovations- und Technologieberatungsstellen sind die sog. Gründer- und Technologiezentren mit bedarfsgerechtem Beratungs- und Dienstleistungsangebot sowie gemeinschaftlicher Nutzung von Geräten und Einrichtungen. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es mehr als 60 derartige Zentren.

10.2.3

Die Forschungs- und Technologieprogramme werden im Hinblick auf Fortführung und Weiterentwicklung laufend überprüft. Dabei wird die Bundesregierung dafür Sorge tragen, daß auch weiterhin kleine und mittlere Unternehmen und ländliche Regionen in einem wirkungsvollen Umfang an der Forschungsförderung beteiligt werden. So ist das „Forschungs- und Technologiepolitische Gesamtkonzept der Bundesregierung für kleine und mittlere Unternehmen", das 1989 in neuer Fassung vorgelegt wurde, auf die besonderen Anforderungen zugeschnitten, die der technisch-wirtschaftliche Strukturwandel und die beschleunigte Entwicklung der Schlüsseltechnologien gerade an diese Unternehmen stellen. Ziel ist es, schwerpunktmäßig die Technikentwicklung und -anwendung zu erleichtern, technologieorientierte Unternehmensgründungen zu fördern, den Technologietransfer zu beschleunigen, die forschungsbezogene Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Wissenschaft zu verbessern und zu einer innovationsorientierten Personalqualifizierung beizutragen.

Zur Förderung von Forschungs- und Technologiemaßnahmen stehen seit 1989 auch die Finanzhilfen zur Verfügung, die der Bund den Ländern nach dem Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern (Strukturhilfegesetz) gewährt. Zunehmende Bedeutung gewinnen zudem die Forschungs- und Ausbildungsprogramme der EG, die in starkem Maße auf Hochtechnologie ausgerichtet sind, aber auch regionalpolitische Gesichtspunkte berücksichtigen. Damit entsteht zusätzlicher, auch raumordnerischer Koordinierungsbedarf im Bereich von Forschung und Technologie.

Kapitel 11: Finanzstruktur

Von der föderativen Finanzverfassung und von finanzpolitischen Maßnahmen des Bundes gehen in hohem Umfang unmittelbare und mittelbare räumliche Wirkungen aus, die sich jedoch nur z.T. statistisch erfassen lassen (sog. regionale Inzidenz). Die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften ist entscheidend für die Fähigkeit, ein leistungsfähiges und bedarfsgerechtes Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zu erstellen, zu unterhalten und zu verbessern. Bei der Analyse der regionalen Finanzkraft ist die regionale Steuerkraft von besonderer Bedeutung, da sie wichtige Hinweise über die wirtschaftliche Situation und Entwicklung der Regionen gibt. Wegen der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in den einzelnen Regionen besteht ein hohes Gefälle beim Steueraufkommen. Dieses Gefälle wird durch den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern sowie — innerhalb der Länder — durch den kommunalen

Finanzausgleich deutlich gemildert. Die regionale Finanzausstattung wird außerdem durch den Bund-Länder-Finanzausgleich und durch die Finanzleistungen des Bundes an die Länder sowie durch die Steuergesetzgebung von Bund und Ländern indirekt beeinflußt.

11.1 Finanzwirtschaftliche Ausgangslage

Die Bundesregierung zielt mit ihrer seit Herbst 1982 konsequent betriebenen und vor allem ordnungspolitisch begründeten Politik zur Wiederbelebung der sozialen Marktwirtschaft auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine anhaltend positive Wirtschaftsentwicklung. Durch die Beschränkung des öffentlichen Sektors, maßvolle Steuern und Abgaben sowie eine eng begrenzte öffentliche Kreditaufnahme — also durch solide Staatsfinanzen — sollten gute Voraussetzungen für dauerhaftes Wachstum und mehr Beschäftigung geschaffen werden.

Diese programmatische Linie hat die Bundesregierung seitdem erfolgreich in praktische Finanzpolitik umgesetzt: Die Staatsquote — die Ausgaben des Staates, gemessen an der gesamtwirtschaftlichen Leistung — lag 1989 um rd. 4,9 v.H.-Punkte unter dem Höchststand des Jahres 1982 (49,8). Das Finanzierungsdefizit des Bundes wurde — trotz der inzwischen durchgeführten umfangreichen Steuerentlastungen - von jeweils knapp 38 Mrd. DM in den Jahren 1981 und 1982 auf rd. 20 Mrd. DM im Jahr 1989 zurückgeführt. Die Politik der Haushaltskonsolidierung ist auch auf den anderen Haushaltsebenen deutlich vorangekommen: Die Länder konnten ihr Finanzierungsdefizit im Zeitraum von Anfang der 80er Jahre bis 1989 auf ein Drittel senken. Besonders augenfällig ist die Verbesserung der Gemeindefinanzen. Während die Gemeinden und Gemeindeverbände noch 1982 ein Finanzierungsdefizit von über 7 Mrd. DM hinnehmen mußten, verzeichneten sie 1988 und 1989, wie schon in den Jahren 1984 und 1985, in ihrer Gesamtheit Finanzierungsüberschüsse.

Die Kreditaufnahmen der öffentlichen Haushalte, gemessen am Bruttosozialprodukt, sind von rd. 4 v.H. Anfang der 80er Jahre auf jetzt gut 1,4 v.H. gesenkt worden. Der durchschnittliche jährliche Anstieg der Staatsschuld konnte im Vergleich zu den 70er Jahren mehr als halbiert werden. Möglich wurde dies alles durch strikte Ausgabendisziplin: Die öffentlichen Ausgaben stiegen in den Jahren 1983 bis 1989 im Jahresdurchschnitt nur um gut 3 v.H. (Bund: 2½ v.H.), das nominale Bruttosozialprodukt nahm dagegen im gleichen Zeitraum um rd. 5 v.H. pro Jahr zu. Im Vergleich zu den 70er Jahren, als die öffentlichen Ausgaben jahresdurchschnittlich noch um fast 9 v.H. anstiegen, zeigt sich hier eine deutliche Veränderung des finanzwirtschaftlichen Rahmens.

Auf der Grundlage staatlicher Ausgabenbegrenzung hat die Bundesregierung im Rahmen der Steuerreform 1986/88/90 mit Steuersenkungen von netto 50 Mrd. DM zugunsten von Arbeitnehmern, Familien und Unternehmen das größte Steuersenkungsprogramm in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland verwirklicht.

11.2 Bund-Länder-Finanzausgleich

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 zum bundesstaatlichen Finanzausgleich wurde eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen erforderlich. Dem hat die Bundesregierung mit dem achten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, das rückwirkend ab 1. Januar 1987 in Kraft getreten ist, Rechnung getragen.

11.2.1

Unter den wichtigsten Neuregelungen sind in Kürze zu nennen:

— Einbeziehung der Grunderwerbsteuer, der Feuerschutzsteuer und der Spielbankabgabe in den Länderfinanzausgleich.

— Bei der Erfassung der Steuereinnahmen der Länder wird das Aufkommen aus der Förderabgabe nach § 31 Bundesberggesetz hinzugesetzt. Hiervon ist in besonderem Maße das Land Niedersachsen betroffen.

— Zur Abgeltung von Sonderbelastungen, die den Ländern Bremen, Hamburg und Niedersachsen aus der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen Bremen, Bremerhaven, Hamburg und Emden erwachsen, werden von den zugrundegelegten Steuereinnahmen nunmehr für das Land
Bremen 90 Mio. DM
Hamburg 142 Mio. DM
Niedersachsen 18 Mio. DM
abgesetzt.

— Streichung der bisher für Bremen und Hamburg geltenden Hanseatenklausel.

— Neuordnung der Ergänzungszuweisungen des Bundes (vgl. Abschnitt 11.2.3).

11.2.2

Im Rahmen des Länderfinanzausgleichs wird durch Zuweisungen ausgleichspflichtiger Länder die Finanzkraft der ausgleichsberechtigten Länder auf mindestens 95 v.H. der Durchschnittsfinanzkraft aller Länder angehoben. Das Land Berlin ist wegen seiner Sonderstellung nicht am Länderfinanzausgleich beteiligt, sondern erhält statt dessen eine Bundeshilfe, die von 11,3 Mrd. DM im Jahr 1985 auf 12,5 Mrd. DM im Jahr 1989 gestiegen ist. Die Bundeshilfe soll das Land Berlin in die Lage versetzen, die durch die besondere Situation bedingten Ausgaben zur wirtschaftlichen und sozialen Sicherung seiner Bevölkerung zu leisten.

Das Volumen der horizontalen Finanzausgleichszahlungen zwischen den Bundesländern lag 1985 bei 2,575 Mrd. DM und ist auf 3,516 Mrd. DM im Jahr 1989 angestiegen. Zwischen den Ländern haben sich folgende wichtige Veränderungen ergeben: Bei den ausgleichspflichtigen Ländern hat Baden-Württemberg, gemessen nach absoluten Beträgen, bis 1988 die Spitzenstellung inne, 1989 rückte Hessen an die Spitze. 1989 ergab sich aus der sog. Ländersteuerga-

Tabelle 11.1

Horizontaler Länderfinanzausgleich

Land	1985		1986		1987[1])		1988[1])		1989[1])	
	Mio. DM	DM je Einw.	Mio. DM	DM je Einw.	Mio. DM	DM je Einw.	Mio. DM	DM je Einw.	Mio. DM	DM je Einw.
1. Ausgleichspflichtige Länder										
Baden-Württemberg	1 441,1	156	1 742,8	187	1 912,5	206	1 920,0	207	1 446,9	153
Hamburg	406,7	256	198,1	126	57,6	36	—	—	13,0[2])	8
Hessen	724,6	131	783,2	142	1 226,2	223	1 435,0	261	1 885,1	339
Nordrhein-Westfalen	—	—	—	—	—	—	—	—	103,6[2])	6
Bayern	—	—	—	—	—	—	—	—	67,8[2])	6
Insgesamt	2 575,4	157	2 724,0	166	3 196,2	195	3 355,0	227	3 516,4	79
2. Ausgleichsberechtigte Länder										
Nordrhein-Westfalen	90,7	5	—	—	168,8	10	30,5	2	—	—
Bayern	27,5	4	48,8	4	—	—	—	—	—	—
Niedersachsen	826,8	115	854,5	119	1 107,5	155	1 569,5	219	1 664,2	232
Rheinland-Pfalz	374,3	103	378,9	105	478,8	132	312,2	86	310,8	85
Schleswig-Holstein	564,1	216	614,4	235	599,3	235	596,2	233	581,1	227
Saarland	359,2	343	381,7	366	337,6	320	333,6	316	330,8	314
Bremen	332,7	502	445,7	678	504,2	764	513,1	777	629,5	951
Insgesamt	2 575,4	60	2 724,0	104	3 196,2	101	3 355,0	106	3 516,4	233

[1]) 1987 und 1988 bei Verwendung der Einwohnerzahlen nach Art. 1 Nr. 3 des gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 26. April 1990 (vorläufige Zahlen). 1989 vorläufige Ist-Abrechnung.

[2]) „Überschuß-Länder" in der ausgleichsfreien Zone, die wegen Finanzierungslücke aus der sog. Ländersteuergarantie in die Ausgleichspflicht einbezogen sind.

Quelle: Bundesminister der Finanzen

rantie eine Finanzierungslücke, die entsprechend einer gesetzlichen Neuregelung dadurch geschlossen wurde, daß sowohl Zuweisungen an ausgleichsberechtigte Länder gekürzt als auch Beiträge von Überschußländern in der sog. ausgleichsfreien Zone, und zwar von Nordrhein-Westfalen, Bayern und Hamburg, erhoben wurden.

Bei den ausgleichsberechtigten Ländern bezieht Niedersachsen auch weiterhin mit Abstand den höchsten absoluten Betrag. Nordrhein-Westfalen gehörte 1985 erstmalig dem Kreis der ausgleichsberechtigten Länder an, während Bayern erstmals 1987 als Überschußland in die sog. ausgleichsfreie Zone gerückt ist.

11.2.3

Zur weiteren Minderung der Finanzkraftunterschiede leistet der Bund Ergänzungszuweisungen. Auch hier führte die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes von 1987 zu erheblichen Mehrleistungen des Bundes. Nach Gewährung eines Festbetrages von 1,775 Mrd. DM für 1987 stellt der Bund für die Jahre 1988 bis 1993 Ergänzungszuweisungen in Höhe von 2 v.H. des Umsatzsteueraufkommens bereit. (Weitere 50 Mio. DM werden von 1989 bis 1991 als Zusatzbetrag an das Land Bremen gewährt.) Von diesem Gesamtbetrag erhalten die nachstehenden Länder jährlich folgende Vorabbeträge:

Bremen	50 Mio. DM; ab 1989 100 Mio. DM
Saarland	175 Mio. DM
Schleswig-Holstein	50 Mio. DM
Rheinland-Pfalz	20 Mio. DM.

Der Vorabbetrag für das Saarland ermäßigt sich ab dem Jahr 1991 auf 100 Mio. DM, der für Bremen ab 1992 auf 50 Mio. DM.

Die nach Abzug der Vorabbeträge verbleibenden Ergänzungszuweisungen werden auf die finanzschwachen Länder nach einem abgestuften Fehlbetragsmaßstab, der an die Finanzkraft der einzelnen Länder nach Finanzausgleich (gleitende zweijährige Referenzperiode) anknüpft, aufgeschlüsselt. Des weiteren erhielten zum Ausgleich für die Nachteile aus der Nichtbeteiligung an den Bundesergänzungszuweisungen in den Haushaltsjahren 1983 bis 1986 das Land Bremen in den Jahren 1987 und 1988 je eine Zahlung von 100 Mio. DM und Nordrhein-Westfalen im Jahr 1987 eine Zahlung von 75 Mio. DM. Auch bei den Ergänzungszuweisungen des Bundes haben sich bedeutsame Veränderungen ergeben: Mit Abstand erhält Niedersachsen weiterhin den höchsten absoluten Betrag. Gegenüber 1987 haben sich die Leistungen des Bundes allein für dieses Land 1989 fast verdoppelt. Bayern ist 1988 erstmalig aus dem Kreis der Empfängerländer ausgeschieden, während Nordrhein-Westfalen erstmalig 1987 in diesen Kreis mit einbezogen wurde.

Tabelle 11.2

Ergänzungszuweisungen des Bundes an ausgleichsberechtigte Länder

Ausgleichsberechtigte Länder	1985		1986		1987[1]		1988[1]		1989[1]		Schlüssel in v.H.[1] 1985	Schlüssel in v.H.[1] 1986
	Mio. DM	DM je Einw.	Mio. DM	DM je Einw.	Mio. DM	DM je Einw.	Mio. DM	DM je Einw.	Mio. DM	DM je Einw.		
Bayern	340	31	293	27	30	3	—	—	—	—	*20,8*	*17,4*
Niedersachsen	560	78	558	78	558	78	914	127	1064	148	*34,3*	*33,3*
Rheinland-Pfalz	322	89	322	89	302	84	478	131	524	143	*19,7*	*19,2*
Saarland	159	152	161	154	263	253	307	291	332	315	*9,7*	*9,6*
Schleswig-Holstein	253	97	255	98	275	105	381	149	428	167	*15,5*	*15,2*
Bremen	—	—	86	131	223	342	259	391	228	344	—	*5,3*
Nordrhein-Westfalen	—	—	—	—	124	7	71	4	81	5	—	—
Insgesamt	1634	64	1674	64	1775	41	2409	75	2657	83	*100,0*	*100,0*

[1]) Ab 1987 kein im Gesetz festgelegter Prozentschlüssel mehr; vgl. Finanzbericht 1990, S. 113

Quelle: Bundesminister der Finanzen

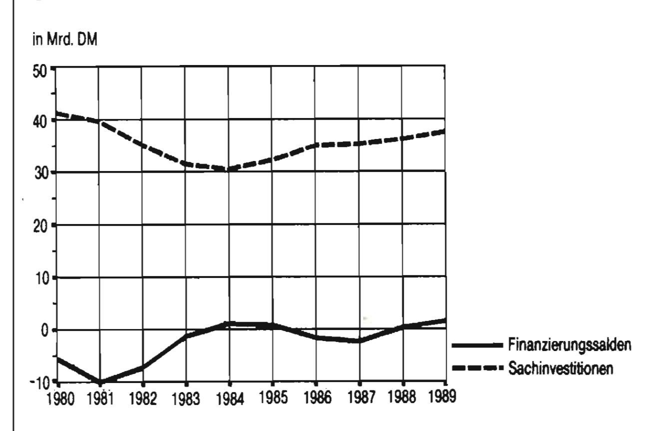
11.3 Kommunale Finanzwirtschaft

Nach den starken Finanzierungsdefiziten, die die kommunalen Haushalte in der ersten Hälfte der 80er Jahre prägten, traten 1984 und 1985 erstmals seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland Finanzierungsüberschüsse auf. Nachdem 1986 und 1987 vorübergehend wieder leichte Finanzierungsdefizite auftraten, schlossen die Haushaltsjahre 1988 und 1989 wieder mit einem Überschuß ab. Die Konsolidierungserfolge Mitte der 80er Jahre gingen z.T. einher mit massiven Rückgängen bei den Sachinvestitionen. Jedoch ist auch hier festzustellen, daß ab dem Jahr 1985 sich eine Trendwende vollzog, da die Investitionsausgaben wieder deutlich anstiegen.

11.3.1

Die überaus starke Konjunktur wirkte sich auch unmittelbar auf die Einnahmen der Gemeinden aus. Trotz der mit der zweiten Stufe der Steuerreform

Abbildung 11.1
Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden und Sachinvestitionen 1980 bis 1989



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: BWF-Schätzung

Tabelle 11.3

Steuereinnahmen und Zuweisungen nach siedlungsstrukturellen Gebietstypen

Gebietstyp	Gewerbesteuer	Einkommensteuer	Steuern insgesamt	Steuern und Zuweisungen insgesamt
	in DM je Einwohner 1984 bis 1986			
Regionen mit großen Verdichtungsräumen	515	472	1118	1528
darunter: „altindustrialisierte" Regionen	364	404	881	1540
davon:				
– Kernstädte	761	498	1363	1714
– Hochverdichtetes Umland	379	475	954	1393
– Ländliches Umland	256	386	740	1271
Regionen mit Verdichtungsansätzen	324	380	812	1312
davon:				
– Kernstädte	502	439	1091	1433
– Ländliches Umland	282	366	747	1284
Ländlich geprägte Regionen	290	351	748	1296

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

verbundenen Steuermindereinnahmen stieg die Einkommensteuer 1988 um 4,1 v.H. Zusammen mit dem außergewöhnlichen Anstieg der Gewerbesteuer um 10,2 v.H. netto ergab sich bei den kommunalen Steuereinnahmen ein Zuwachs von 6,6 v.H. Auch 1989 setzte sich die positive Entwicklung mit einer Steigerung von 7,0 v.H. fort. Für 1990 wird infolge der fünften Stufe der Steuerreform der Zuwachs bei den kommunalen Steuereinnahmen vorübergehend absinken, um danach wieder anzusteigen.

Die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sind die bedeutendsten kommunalen Steuerquellen. Danach folgen Zuweisungen von Bund und Ländern, Lastenausgleichsfond, ERP-Sondervermögen sowie die Gebühreneinnahmen.

11.3.2

Das kommunale Steueraufkommen streut aufgrund der unterschiedlichen regionalen Wirtschaftsstruktur sehr deutlich. Dies gilt für das Gewerbesteueraufkommen in noch stärkerem Maße als für das Aufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. So weisen die hochverdichteten Regionen ein um ca. 35 v.H. höheres Steueraufkommen als die Regionen mit Verdichtungsansätzen sowie die ländlich geprägten Regionen auf. Insgesamt hat sich das regionale Steuerkraftgefälle im Berichtszeitraum nicht unwesentlich verstärkt, was als Zeichen für eine regional unterschiedlich verlaufende Wirtschaftsentwicklung zu werten ist.

Jedoch wird durch den von den Ländern nach Landesgesetzen ausgestalteten kommunalen Finanzausgleich die unterschiedliche regionale Steuerkraft zu einem ganz erheblichen Teil ausgeglichen. Vor Durchführung des Finanzausgleichs bewegen sich die regionalen Abweichungen der Einnahmen (Steuern und Zuweisungen insgesamt) — wie in den Karten 11.1 und 11.2 verdeutlicht — zwischen – 38,4 v.H. und + 58,9 v.H. vom Bundesdurchschnitt. Diese Spannweite verringert sich durch den Finanzausgleich im Zeitraum 1984 bis 1986 auf eine negative Abweichung von – 27,0 v.H. und eine positive Abweichung von + 29,4 v.H. vom Bundesdurchschnitt.

Insgesamt tritt damit ein deutlicher Ausgleichseffekt (Nivellierung) zwischen den Einnahmen der Regionen ein. Raumordnungspolitisch bedeutsam ist der überproportionale Gewinn, den wirtschaftsschwache Regionen durch den Finanzausgleich erhalten.

Der Umfang dieses Ausgleichseffektes zeigt sich daran, daß bei 29 Regionen das Steueraufkommen um über 20 v.H. unterhalb des Durchschnitts lag; nach Durchführung des Finanzausgleichs reduzierte sich die Zahl dieser Regionen auf 5. Umgekehrt reduzierte sich die Zahl der Regionen, die ein Steueraufkommen von über 20 v.H. des Durchschnitts aufwiesen von 10 auf 4.

Vor Durchführung des Finanzausgleichs wichen die Regionswerte vom Durchschnitt bis zu – 38,4 v.H. und + 68,9 v.H. ab. Nach Durchführung verringerte sich diese Spannbreite von – 27,0 v.H. auf + 29,4 v.H. des Bundesdurchschnitts.

Die Ausgleichseffekte des kommunalen Finanzausgleichs sind sowohl auf die Schlüsselzuweisungen als auch auf die Zweckzuweisungen zurückzuführen. Für die Höhe der Finanzzuweisungen ist die zur Verteilung anstehende Finanzmasse von ausschlaggebender Bedeutung. Sie resultiert nach Artikel 106 Abs. 7 des Grundgesetzes aus dem Umfang der aus dem Bund-Länder-Steuerverbund stammenden Landeseinnahmen. Von dem Steueraufkommen der Länder an den Gemeinschaftssteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Vom-Hundertsatz zu (sog. obligatorische Verbundquote). Neben dem obligatorischen Steuerverbund

Tabelle 11.4

Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände

Art der Einnahme	1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	Mrd. DM	in v.H.[3])	Mrd. DM	in v.H.[3])	Mrd. DM	in v.H.[3])	Mrd. DM	in v.H.[3])	Mrd. DM	in v.H.[3])	Mrd. DM	in v.H.[3])	Mrd. DM	in v.H.[3])
Steuern (netto)	52,62	+ 6,5	56,36	+ 7,1	58,81	+ 4,3	59,88	+ 1,8	63,76	+ 6,5	68,20	+ 7,0	69,00	+ 1,2
darunter:														
Gewerbesteuer (netto)	22,20	+ 11,3	23,93	+ 7,8	25,01	+ 4,5	24,65	– 1,4	27,21	+ 10,4	28,90	+ 6,2	30,40	+ 5,2
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	22,50	+ 3,5	24,31	+ 8,0	25,46	+ 4,7	27,07	+ 6,3	28,15	+ 4,0	30,60	+ 8,7	29,55	– 3,4
Zahlungen von Bund, LAF[1]), ERP[2]), Land	30,71	+ 5,9	32,37	+ 5,4	33,98	+ 5,0	35,73	+ 5,2	36,60	+ 2,4	38,00	+ 3,8	39,40	+ 3,7
Gebühren	32,63	+ 4,0	33,67	+ 3,2	35,58	+ 5,7	37,46	+ 5,3	39,02	+ 5,1	40,90	+ 5,1	43,70	+ 6,8
Erwerbseinnahmen	7,69	+ 7,3	8,11	+ 5,5	8,35	+ 3,0	8,13	– 2,6	22,11	+ 3,4	22,90	+ 3,6	23,90	+ 3,5
Sonstige Einnahmen	11,33	+ 3,9	11,99	+ 5,8	12,69	+ 5,8	13,25	+ 4,4						
Einnahmen	134,98	+ 5,6	142,50	+ 5,6	149,41	+ 4,8	154,45	+ 3,4	161,49	+ 4,6	170,00	+ 5,3	175,80	+ 3,4

[1]) Lastenausgleichsfond
[2]) ERP-Sondervermögen
[3]) Veränderung gegenüber Vorjahr in v.H.

Quelle: Finanzbericht 1990 des Deutschen Städtetags

Karte 11.1 Regionales Steuerkraftgefälle vor Finanzausgleich

Steuereinnahmen der Gemeinden insgesamt 1984 bis 1987 ohne Stadtstaaten (Einkommensteuer, Gewerbesteuer, Grundsteuer)

Abweichung vom Bundesdurchschnitt in v.H.

- bis unter -20
- -20 bis unter -10
- -10 bis unter 0
- 0 bis unter 10
- 10 bis unter 20
- 20 und mehr

29 17 19 7 2 10
Häufigkeiten

Minimum: -38.4
Maximum: 58.9

Kiel, Hamburg, Bremen, Hannover, Berlin (West) (Ost), Dortmund, Düsseldorf, Köln, Bonn, Kassel, Frankfurt a.M., Mainz, Mannheim, Saarbrücken, Nürnberg, Stuttgart, München, Freiburg i.Br.

Karte 11.2 Regionales Steuerkraftgefälle nach Finanzausgleich

Steuereinnahmen der Gemeinden insgesamt 1984 bis 1987 ohne Stadtstaaten (Steuern, Schlüssel-u. Investitionszuweisungen)

Abweichung vom Bundesdurchschnitt in v.H.

- bis unter -20
- -20 bis unter -10
- -10 bis unter 0
- 0 bis unter 10
- 10 bis unter 20
- 20 und mehr

5 29 21 16 9 4
Häufigkeiten

Minimum: -27.0
Maximum: 29.4

Kiel, Hamburg, Bremen, Hannover, Berlin (West) (Ost), Dortmund, Düsseldorf, Köln, Bonn, Kassel, Frankfurt a.M., Mainz, Mannheim, Saarbrücken, Nürnberg, Stuttgart, München, Freiburg i.Br.

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Raumordnungsregionen

200 km

LANDES KUNDE UND RAUM ORDNUNG

werden die Gemeinden in den einzelnen Ländern außerdem an weiteren Landessteuern, einschließlich der Ländereinnahmen aus dem Finanzausgleich, beteiligt (sog. fakultativer Steuerverbund). Diese Beteiligung geht entweder in den allgemeinen Steuerverbund ein oder wird bei der Kraftfahrzeugsteuer als Sonderverbund geführt.

11.4 Finanzleistungen des Bundes

Bundesmittel im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben (GA) nach Artikel 91a und 91b des Grundgesetzes sowie Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes dienen vorwiegend drei Sachbereichen, die primär Aufgaben der Länder sind: der Verbesserung der Wirtschafts-, Agrar- und Erwerbsstruktur, der Förderung von Bildung, Wissenschaft und Forschung sowie der Verbesserung der Wohnverhältnisse und der Siedlungsstruktur. Mit der Förderung dieser Aufgaben wird auch das Ziel verfolgt, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Bundesgebietes zu erreichen.

11.4.1

Vorrangig diesem Ziel dienen auch die vom Bund nach dem Strukturhilfegesetz den Ländern aufgrund von Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes gewährten Finanzhilfen. Nach dem zum 1. Januar 1989 in Kraft getretenen Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern gewährt der Bund von 1989 einer Reihe von Ländern Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft. Gefördert werden Investitionen der Länder und Gemeinden in die wirtschaftliche Infrastruktur bis zu einer Grenze von 90 v.H. der Aufwendungen. Das Gesetz sieht jährliche Leistungen des Bundes von 2,45 Mrd. DM vor; die Laufzeit beträgt zehn Jahre. Der Bund leistet mit diesen Finanzhilfen einen weiteren beträchtlichen Beitrag zum Abbau regionaler wirtschaftlicher Strukturschwächen, um eine ausgeglichenere Wirtschaftsstruktur im Bundesgebiet zu schaffen. Diesem Zweck entsprechend werden die Finanzhilfen denjenigen Ländern gewährt, deren Wirtschaftskraft, gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner oder an der Arbeitslosenquote, einen Rückstand gegenüber dem Bundesdurchschnitt aufweist.

Bei dieser im Gesetz eindeutig festgelegten Zweckbestimmung handelt es sich nicht um die Zuweisung allgemeiner Haushaltsmittel für einzelne leistungsschwache Länder, vielmehr werden die Bundesmittel strikt zweckgebunden zur Förderung wachstumswirksamer Investitionen der Länder und Gemeinden zur Verfügung gestellt. Der Katalog der förderfähigen Investitionen bezieht sich ausschließlich auf Strukturverbesserungen in den für künftiges Wachstum wichtigen Bereichen, zum Beispiel auf Umweltschutz einschließlich Entsorgung, Verkehrsinfrastruktur, Förderung von Forschung und Technologie sowie Städtebau einschließlich Dorferneuerung. Der Maßnahmenkatalog ist bewußt umfangreich gestaltet, um den Ländern die Auswahl solcher Investitionen zu ermöglichen, die zur Stärkung der Wirtschaftskraft einzelner Regionen besonders geeignet sind. Auf eine Begrenzung der Mittel für bestimmte Regionen und auf eine Zweckbindung von bestimmten Prozentanteilen der Finanzmittel für bestimmte Maßnahmen ist bewußt verzichtet worden.

Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung erwarten von den Ländern, daß sie einen wesentlichen Teil der Mittel an die Gemeinden weiterleiten. Sie fordern die Länder und Gemeinden ferner auf, die Finanzhilfen in beträchtlichem Umfang für Infrastrukturmaßnahmen im Umweltschutz, vor allem für Maßnahmen des Gewässerschutzes, der Abwasserbeseitigung sowie der Erneuerung und des Ausbaus der Kanalisation, einzusetzen. Die Auswertung der regionalen Verteilung der Strukturhilfemittel für das Jahr 1989 ergibt, daß diese Mittel in hohem Maße in die als strukturschwach definierten Regionen flossen.

11.4.2

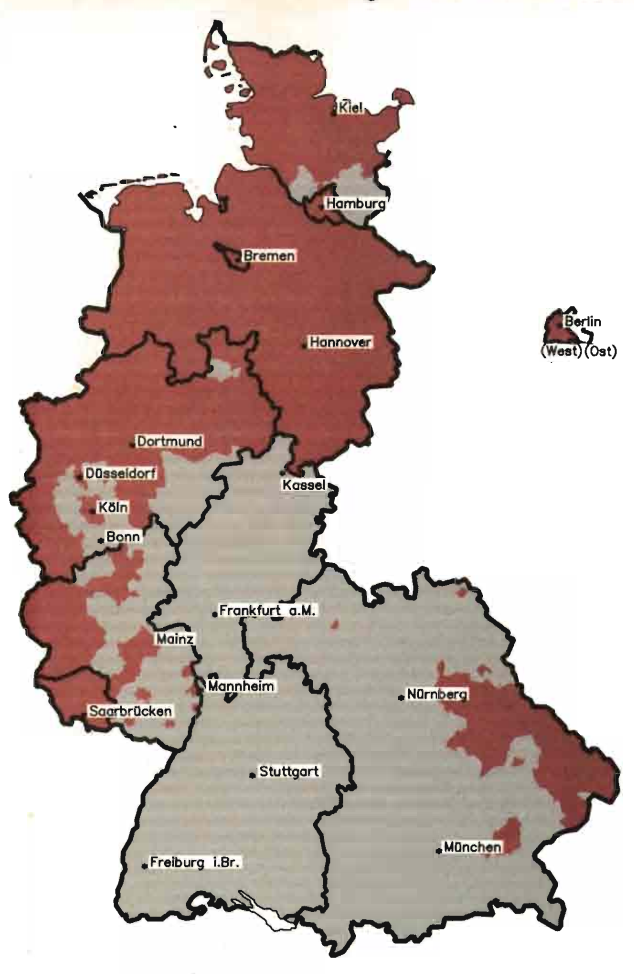
Zu den raumwirksamen Schwerpunkten der Finanzhilfen ist folgendes anzumerken:

Für die Verbesserung der Wirtschafts-, Agrar- und Erwerbsstruktur wurden die Haushaltsmittel des Bundes von 1,67 Mrd. DM im Jahr 1985 auf 2,2 Mrd. DM im Jahr 1989 gesteigert. Die Mittel kommen weitgehend den ländlich geprägten, strukturschwachen Regionen und zum Teil auch den industriell geprägten Problemregionen zugute. Die Förderung von Bildung, Wissenschaft und Forschung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben sowie der beruflichen Bildung dient auch der Verbesserung der regionalen Leistungsfähigkeit. Zu diesem Zweck wurden im Berichtszeitraum im jährlichen Durchschnitt rund 2,5 Mrd. DM zur Verfügung gestellt.

Beim Mittelansatz für die Verbesserung der Wohnverhältnisse und der Siedlungsstruktur erfolgte eine überproportionale Steigerung im Bereich der städtebaulichen Dorferneuerung, die sich im Zeitraum 1985 bis 1989 mehr als verdreifacht hat. Hiervon profitierten in verstärktem Maße auch die kleineren Gemeinden und die ländlichen Regionen insgesamt (vgl. Kapitel 7). Im sozialen Wohnungsbau steigen ab 1989 die Mittel ebenfalls deutlich an, um den veränderten wohnungspolitischen Bedingungen Rechnung zu tragen.

Die Verteilung der Bundesmittel im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben erfolgt entsprechend den sachlichen und regionalen Schwerpunkten, die von Bund und Ländern gemeinsam in den jährlich fortzuschreibenden Rahmenplänen festgelegt werden. Die Verteilung der Bundesmittel im Rahmen der Finanzhilfen erfolgt entsprechend den gesetzlichen Regelungen und den jährlich neu verabschiedeten Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern auf die einzelnen Länder. Inwieweit diese bei den Anmeldungen räumliche Schwerpunkte setzen, obliegt ihrer Zuständigkeit.

Karte 11.3 Strukturhilfegesetz: Schlüssel "Arbeitslosigkeit"





Indikator:
Arbeitslosenquote im Durchschnitt der Jahre 1985 bis 1987

Kreise, deren Bevölkerung wegen überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote beim Verteilungsschlüssel berücksichtigt wurde

Karte 11.4 Strukturhilfegesetz: Schlüssel "Beschäftigungsentwicklung"





Indikator:
Veränderung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1986 gegenüber 1983

Kreise, deren Bevölkerung wegen unterdurchschnittlicher Beschäftigtenentwicklung beim Verteilungsschlüssel berücksichtigt wurde

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Bezug: Kreise

200 km



Karte 11.5
Verteilung der Strukturhilfemittel

Kiel
Hamburg
Bremen
Hannover
Dortmund
Düsseldorf
Köln
Bonn
Kassel
Frankfurt a.M.
Mainz
Mannheim
Saarbrücken
Nürnberg
Stuttgart
München
Freiburg i.Br.

Strukturhilfemittel 1989
(Bund, Länder, Gemeinden)
in DM je Einwohner 1988

keine Strukturhilfe
bis unter 50
50 bis unter 100
100 bis unter 150
150 bis unter 200
200 und mehr

Berlin
(West)(Ost)

113 75 53 41 22 24
Häufigkeiten



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Berechnungen der BfLR
Grenzen: Kreise

100 km

Die Finanzleistungen des Bundes, die in die einzelnen Länder geflossen sind, werden beispielhaft für das Jahr 1986 in der Tabelle 11.6 wiedergegeben. Der Mittelanteil der Länder Baden-Württemberg, Hamburg, Bremen, Rheinland-Pfalz und Saarland entspricht etwa ihrem Bevölkerungsanteil, während die Länder Nordrhein-Westfalen, Hessen einen niedrigeren, hingegen Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bayern und Berlin, bezogen auf ihre Bevölkerung, einen höheren Anteil erhalten.

Darüber hinaus können von den Entlastungseffekten der allgemeinen steuerlichen Rahmenbedingungen, den Steuervergünstigungen nach § 10 des Einkommensteuergesetzes sowie § 82a der Einkommensteuer-Durchführungsverordnung und den Finanzleistungen des Bundes im Rahmen von Geldleistungsgesetzen (Wohnungsbauprämien, Wohngeld) Auswirkungen auf die regionale Siedlungsstruktur ausgehen. Eine nähere regionale Aufschlüsselung ist jedoch nicht möglich.

Tabelle 11.5

Finanzleistungen des Bundes

Sachbereich	Finanzleistungen in Mio. DM				
	1985[1]	1986[1]	1987[1]	1988[1]	1989[1]
Verbesserung der Wirtschafts-, Agrar- und Erwerbsstruktur					
Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung	334	319	332	388	520
Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz	1 299	1 357	1 489	1 484	1 725
Ausbildungskapazitäten für berufliche Bildung	—	—	—	—	—
Zusammen	1 633	1 676	1 821	1 872	2 245
Bildung, Wissenschaft und Forschung					
Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau	1 035	1 150	1 030	1 003	1 000
Bildungsplanung und Forschungsförderung (gemeinsame Förderung von Bund und Ländern)	1 355	1 404	1 479	1 479	1 567
Zusammen	2 390	2 554	2 509	2 482	2 567
Wohn- und Siedlungsstruktur					
Kommunaler Straßenbau/ÖPNV[2])	2 311	2 300	2 498	2 310	2 188
Städtebau	284	398	600	733	930
Sozialer Wohnungsbau	2 203	2 300	2 135	1 853	1 806
Modernisierung, Energiesparung	134	102	78	52	36
Zusammen	4 934	5 101	5 312	4 948	4 960
Insgesamt	8 957	9 331	9 642	9 302	9 772

[1]) 1985 bis 1988 Ist-Zahlen, 1989 Soll-Zahlen
[2]) Dazu kommen Investitionszuschüsse an die Deutsche Bundesbahn für ÖPNV-Vorhaben in Höhe von jährlich 308 bis 405 Mio. DM

Quelle: Bundesminister der Finanzen

Tabelle 11.6

Finanzleistungen des Bundes an die Länder[1])

Land	Finanzleistungen im Jahr 1986								
	insgesamt		Verbesserung der Erwerbsstruktur		Bildung, Wissenschaft und Forschung[2])		Verbesserung der Wohn- und Siedlungsstruktur		Anteil der Bevölkerung[3])
	Mio. DM	v.H.	Mio. DM	v.H.	Mio. DM	v.H.	Mio. DM	v.H.	v.H.
Schleswig-Holstein	392,8	*5,4*	158,7	*9,1*	68,6	*6,3*	165,5	*3,7*	*4,2*
Hamburg	180,5	*2,5*	7,1	*0,4*	50,0	*4,6*	123,4	*2,8*	*2,6*
Niedersachsen	937,0	*12,9*	370,2	*21,3*	94,8	*8,7*	472,0	*10,7*	*11,7*
Bremen	81,7	*1,1*	28,0	*1,6*	8,0	*0,7*	45,7	*1,0*	*1,1*
Nordrhein-Westfalen	1620,8	*22,4*	182,7	*10,5*	160,0	*14,7*	1278,1	*28,9*	*27,4*
Hessen	538,1	*7,4*	116,0	*6,7*	66,3	*6,1*	355,8	*8,1*	*9,0*
Rheinland-Pfalz	455,8	*6,3*	142,7	*8,2*	86,5	*7,9*	226,6	*5,1*	*5,9*
Baden-Württemberg	1071,5	*14,8*	214,8	*12,4*	231,6	*21,2*	625,1	*14,2*	*15,2*
Bayern	1541,8	*21,3*	487,9	*28,1*	217,1	*19,9*	836,8	*18,9*	*17,9*
Saarland	111,8	*1,5*	28,5	*1,6*	31,0	*2,8*	52,3	*1,2*	*1,7*
Berlin	315,9	*4,4*	0,7	*0,1*	77,7	*7,1*	237,5	*5,4*	*3,3*
Zusammen	7247,7	*100*	1737,3	*100*	1091,6	*100*	4418,8	*100*	*100*

[1]) Nach Rechnungsergebnissen der Länder; die Bundesausgaben weichen von den Gesamtausgaben der Tabelle 11.5 aus erhebungstechnischen Gründen ab.
[2]) Die Mittel der Forschungsförderung berühren nicht die Länderhaushalte.
[3]) Volkszählung 1987
Quelle: Bundesminister der Finanzen

Kapitel 12: Land- und Forstwirtschaft

12.1 Räumliche Entwicklungen in der Landwirtschaft

12.1.1

Im Zeitraum 1985 bis 1989 ging die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in der Bundesrepublik Deutschland um rund 10 v.H. von ca. 721000 auf 648803 zurück. Damit setzte sich der Trend der vorhergehenden Jahre fort. Der stärkste jährliche Rückgang war mit 3,5 v.H. 1987 gegenüber 1986 zu verzeichnen. Aufgegeben wurden überwiegend kleine Betriebe.

In den mittleren und südlichen Bundesländern — mit Ausnahme Bayerns — hat die Zahl der Betriebe in diesem Zeitraum überdurchschnittlich abgenommen. Diese Entwicklung hat jedoch nur geringfügig das bestehende deutliche Nord-Süd-Gefälle bei der Betriebsgrößenstruktur verringert.

Die landwirtschaftlich genutzte Fläche nahm weit weniger stark ab als die Zahl der Betriebe. Zwischen 1985 und 1989 betrug die Flächenabnahme etwa 1 v.H. Die von den ausscheidenden Betrieben freigesetzten Flächen wurden durch die im Produktionsprozeß bleibenden Betriebe nahezu vollständig übernommen; sie dienten damit der Strukturverbesserung.

Der Übergang vom landwirtschaftlichen Vollerwerb zum Zu- und Nebenerwerb hielt im Berichtszeitraum an. Von den landwirtschaftlichen Betrieben werden bei leicht abnehmender Tendenz 1989 noch etwa 49 v.H. im Vollerwerb bewirtschaftet, von denen 14 v.H. auch ein außerlandwirtschaftliches Einkommen aufweisen. Rund 9 v.H. sind Zuerwerbsbetriebe, etwa 42 v.H. sind Nebenerwerbsbetriebe, deren Anteil weiter leicht steigt. Der Anteil der Betriebe mit außerlandwirtschaftlichem Einkommen ist regional sehr unterschiedlich. In der Mitte und im Süden der Bundesrepublik gibt es Kreise, in denen dieser Anteil über 80 v.H. liegt.

Der Strukturwandel vollzog sich überwiegend im Generationswechsel. Aufgrund des zunehmenden Wettbewerbs im Zuge der EG-Integration wird sich der Anpassungsprozeß in den kommenden Jahren voraussichtlich noch beschleunigen.

Im Vergleich zu anderen EG-Ländern gibt es teilweise gravierende Strukturunterschiede. Die durchschnittliche Größe landwirtschaftlicher Betriebe in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1987 lag mit 17,6 ha LF geringfügig oberhalb des EG-(12)-Durchschnitts von 16,5 ha. Gegenüber den Hauptkonkurrenzländern (Vereinigtes Königreich 69 ha, Dänemark 33 ha, Frankreich 31 ha, Niederlande 17 ha) bestehen jedoch z.T. erhebliche Strukturdefizite, die sich in einer vergleichsweise geringen Einkommenskapazität der deutschen Betriebe niederschlagen. Der Anteil der Betriebe, deren Betriebsinhaber einer anderen Erwerbstätigkeit nachgeht, ist in den genannten Ländern jedoch erheblich geringer als in der Bundesrepublik.

Karte 12.1 Betriebsgrößenstruktur in der Landwirtschaft

Durchschnittliche Größe landwirtschaftlicher Betriebe mit 1 ha und mehr landwirtschaftlich genutzter Fläche in ha 1987

bis unter 10
10 bis unter 20
20 bis unter 30
30 bis unter 40
40 und mehr

26 194 73 27 8
Häufigkeiten

Minimum: 5.7
Maximum: 53.0
Bundeswert: 17.4

Karte 12.2 Landwirtschaftliche Zu- und Nebenerwerbsbetriebe

Anteil der Zu- und Nebenerwerbsbetriebe und sonstiger landwirtschaftlicher Betriebe mit außerlandwirtschaftlichem Einkommen an den landwirtschaftlichen Betrieben insgesamt 1987 in v.H.

bis unter 50
50 bis unter 60
60 bis unter 70
70 bis unter 80
80 und mehr

22 72 66 51 25
Häufigkeiten

Minimum: 32.28
Maximum: 93.01
Bundeswert: 64.53

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Kreise

200 km

LANDES KUNDE UND RAUM ORDNUNG

12.1.2

Trotz des Strukturwandels ist die Land- und Forstwirtschaft nach wie vor ein wichtiger regionaler Wirtschaftsfaktor. Gemessen am Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung stellt sich die regionale Bedeutung der Landwirtschaft und damit auch die Abhängigkeit der Regionen von der Landwirtschaft regional sehr unterschiedlich dar. Insgesamt ist der Anteil an der Wertschöpfung im Bundesgebiet aber auf unter 2 v.H. gesunken.

Es gibt allerdings Regionen, die bei der Wertschöpfung über 8 v.H. liegen (ohne vor- und nachgelagerte Bereiche): insbesondere in Schleswig-Holstein, dem nördlichen Niedersachsen und der Eifel sowie Ost- und Mittelbayern. Diese Räume decken sich weitgehend mit den Gebieten, in denen der Anteil der in der Landwirtschaft Tätigen an allen Erwerbstätigen weit überdurchschnittlich ist. Ein Zeitvergleich mit Anfang der 80er Jahre zeigt allerdings auch in diesen Räumen einen wirtschaftlichen Bedeutungsverlust der Land- und Forstwirtschaft an: Überschritten 1980 noch etwa 70 Kreise bei der Wertschöpfung die 8-v.H.-Marke, so waren es 1986 nur noch 10 Kreise. Der Stellenwert der Landwirtschaft wird deshalb zunehmend bestimmt durch ihre wichtigen Aufgaben zur Sicherung ländlicher Gebiete als funktionsfähige Siedlungs- und Wirtschaftsräume, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Sicherung und Pflege einer vielfältigen Landschaft als Lebens-, Freizeit- und Erholungsraum.

12.1.3

Die durchschnittlichen landwirtschaftlichen Einkommen stagnierten im Berichtszeitraum mit jährlichen Schwankungen auf dem Niveau von 1975. Die Entwicklung der Einkommen in den landwirtschaftlichen Betrieben verlief jedoch in Abhängigkeit von Region, Betriebsform und Betriebsgröße unterschiedlich, mit deutlichem Anstieg in den Jahren 1988/89.

Bei den Vollerwerbsbetrieben ist in den Wirtschaftsjahren 1985/86 und 1986/87 eine positive Einkommensentwicklung festzustellen, im Wirtschaftsjahr 1987/88 ist jedoch ein Einkommensrückgang zu verzeichnen. Allerdings hat sich die Situation mit dem Wirtschaftsjahr 1988/89 deutlich verbessert. Das verfügbare Einkommen bei den Zu- und Nebenerwerbsbetrieben war verhältnismäßig stabil mit eindeutig positiven Tendenzen.

Landwirtschaftliche Betriebe mit Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten konnten ihre Einkommenslage seit 1985 gegenüber Betrieben in anderen Gebieten wesentlich verbessern. Sie erzielten im Wirtschaftsjahr 1987/88 im Durchschnitt sogar höhere Gewinne als Betriebe in nicht-benachteiligten Gebieten. Diese Entwicklung ist vor allem auf die bedeutende Ausweitung der benachteiligten Gebiete 1986, die Erhöhung der Ausgleichszulage und die Entwicklung auf dem Milchmarkt infolge der Garantiemengenregelung für Milch zurückzuführen.

Im Berichtszeitraum hat sich das Nord-Süd-Gefälle bei den Betriebseinkommen kaum verändert. Bei erheblichen jährlichen Schwankungen schnitt der Norden der Bundesrepublik Deutschland bei der prozentualen Veränderung von Einkommen und Gewinn zwischen 1985 und 1989 insgesamt besser ab als der Süden.

12.1.4

Insbesondere von einer nicht ordnungsgemäß betriebenen Landwirtschaft gehen Umweltbeeinträchtigungen aus, hauptsächlich von einer nicht sachgerechten und nicht bestimmungsgemäßen Anwendung von mineralischen Stickstoffdüngern, Pflanzenschutzmitteln sowie von der Ausbringung von organischem Dünger aus der Tierhaltung im Übermaß und zum falschen Zeitpunkt. In den letzten Jahrzehnten nahm der Stickstoffverbrauch — bei gleichzeitigem Anstieg der Hektarerträge — zu, ging jedoch im Wirtschaftsjahr 1988/89 um 4 v.H. zurück. Bei Pflanzenschutzmitteln nimmt der Inlandsabsatz seit 1980 nicht mehr zu.

Besonders ackerbauliche Gunstlagen wie Ostholstein, die küstennahen Marschen, Rheinische Bucht und Hildesheimer Börde sowie die bayerischen Gäulagen weisen ein erhöhtes Gefährdungspotential für das Grundwasser auf, wenn die Anwendung von Dünger und Pflanzenschutzmitteln nicht pflanzen- und standortgerecht im Übermaß erfolgt. Auch in Regionen mit konzentrierter Tierhaltung (West-Niedersachsen) treten Belastungen von Boden, Wasser und Luft auf (siehe Kap. 14, Karte 14.1 Verschmutzungsempfindlichkeit des Grundwassers und Stickstoffüberschuß).

12.2 Aufgaben und Maßnahmen

12.2.1

Im Mittelpunkt der Agrarpolitik der Bundesregierung steht die Sicherung einer leistungsfähigen bäuerlich strukturierten Landwirtschaft. Dabei ist aus raumordnungspolitischen Gründen insbesondere dafür Sorge zu tragen, daß die Landwirtschaft langfristig einen flächendeckenden Beitrag zur Sicherung einer ausgewogenen Siedlungsstruktur und zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen in den ländlichen Räumen leisten und gerade in den strukturschwachen ländlichen Regionen zur Sicherung angemessener Erwerbsmöglichkeiten beitragen kann. Die Novelle zum Raumordnungsgesetz, die am 19. Juli 1989 in Kraft trat, trägt diesen Anliegen Rechnung. Der flächengebundenen bäuerlichen Landwirtschaft wird ausdrücklich Vorrang vor in anderen Formen ausgeübter Landwirtschaft eingeräumt.

Aus Sicht der Raumordnung ist besonderes Augenmerk auf die Gebiete mit ungünstigen landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen, d.h. ungünstiger Agrarstruktur und geringer Ertragskraft, zu richten, die gleichzeitig erhebliche außerlandwirtschaftliche Strukturschwächen aufweisen. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, daß agrarpolitische Maßnahmen nicht zu Lasten dieser Gebiete gehen.

Karte 12.3
Landwirtschaftliche Wertschöpfung

Kiel, Hamburg, Bremen, Hannover, Berlin (West)(Ost), Dortmund, Düsseldorf, Köln, Bonn, Kassel, Frankfurt a.M., Mainz, Mannheim, Saarbrücken, Nürnberg, Stuttgart, München, Freiburg i.Br.

Anteil der Bruttowertschöpfung der Land- und Forstwirtschaft 1986 (zu Marktpreisen) an der Bruttowertschöpfung insgesamt in v. H.

- keine Angaben
- bis unter 2
- 2 bis unter 4
- 4 bis unter 6
- 6 bis unter 8
- 8 und mehr

keine Angaben	bis unter 2	2 bis unter 4	4 bis unter 6	6 bis unter 8	8 und mehr
7	115	78	54	39	10

Häufigkeiten

Minimum:	0.04
Maximum:	12.12
Bundeswert:	1.78

100 km



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Grenzen: Kreise und Kreisregionen (kreisfreie Städte in ländlichen Regionen sind mit umliegenden Landkreisen zusammengefaßt)

Karte 12.4
Landwirtschaftliche Produktionsbedingungen

Raumkategorien nach Agrarstruktur und Ertragskraft 1987
– Kreise ohne kreisfreie Städte –

	Agrarstruktur	**Ertragskraft**
(gelb)	ungünstig	ungünstig
(hellgrün)	günstig	ungünstig
(blaugrün)	ungünstig	günstig
(dunkelgrün)	günstig	günstig

(schraffiert) Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"

Kiel
Hamburg
Bremen
Hannover
Berlin
(West) (Ost)
Dortmund
Düsseldorf
Kassel
Köln
Bonn
Frankfurt a.M.
Mainz
Mannheim
Nürnberg
Saarbrücken
Stuttgart
München
Freiburg i.Br.



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR, eigene Berechnungen
Grenzen: Kreise

100 km

Die Agrarförderung gewinnt für diese Räume zunehmend an Gewicht. Allerdings kommt es gerade in diesen Problemgebieten entscheidend darauf an, außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze zu sichern und zu schaffen und die Möglichkeiten für Einkommenskombinationen zu verbessern.

In der Ministerkonferenz für Raumordnung wird eine Entschließung zum Strukturwandel in der Landbewirtschaftung vorbereitet, mit der bekräftigt werden soll, daß die für die Raumordnung wichtigen Beiträge der Landwirtschaft zum Erhalt der Kulturlandschaft, zur regionalen Erwerbssituation und zu den landespflegerischen Aufgaben am besten von einer bäuerlichen Landwirtschaft in der Vielfalt von Voll-, Zu- und Nebenerwerb erbracht werden und diese deshalb in allen Teilen des ländlichen Raumes zu erhalten ist.

12.2.2

In der schwierigen Anpassungsphase, in der die bäuerliche Landwirtschaft steht, konzentrieren sich die agrarpolitischen Bemühungen der Bundesregierung darauf, wirtschaftliche und soziale Härten im Zuge des unvermeidlichen Strukturwandels abzufedern.

Im Rahmen der Neuorientierung der EG-Agrarpolitik ist es der Bundesregierung gelungen, die Wirkungen der in erster Linie auf Preissenkungen ausgerichteten Reformbestrebungen der EG-Kommission durch direkt mengenwirksame Instrumente abzuschwächen. Der Europäische Rat hat im Februar 1988 die Voraussetzungen für eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik geschaffen. Damit kann ein umfangreiches Maßnahmenpaket verwirklicht werden, das die Bundesregierung für die Zukunftssicherung der bäuerlichen Landwirtschaft entwickelt hat. Schwerpunkte sind:

— Wiederherstellung des Marktgleichgewichts und der Funktionsfähigkeit der EG-Marktordnungen, z. B. durch Maßnahmen zur direkten Marktentlastung wie die Honorierung der Produktionsrückführung durch die Stillegung von Ackerflächen, Extensivierung und Umstellung der Erzeugung.

— Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit leistungsfähiger Familienbetriebe, z. B. durch Möglichkeiten zur strukturverbessernden Abgabe landwirtschaftlich genutzter Flächen im Rahmen der Produktionsaufgaberente aufgrund des Gesetzes zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit, das mit Wirkung vom 1. Januar 1989 in Kraft trat.

— Maßnahmen zur Einkommenssicherung von Betrieben, die unter schwierigen natürlichen Bedingungen wirtschaften oder besondere Leistungen für Natur und Umwelt erbringen, z. B. Ausgleichszulage durch Bund und Länder und Honorierung besonderer ökologischer Leistungen durch die Bundesländer.

— Erleichterung des Übergangs von Vollerwerbslandwirten in Erwerbskombinationen und von älteren Landwirten, die aus der Landwirtschaft ausscheiden wollen, in den Ruhestand, z. B. durch die Produktionsaufgaberente.

Durch entsprechende Ausgestaltung der Förderung soll insbesondere sichergestellt werden, daß diese Maßnahmen auf bäuerliche Betriebe konzentriert werden. Das gilt auch für Maßnahmen nach dem Gesetz zur Förderung der bäuerlichen Landwirtschaft, das am 12. Juli 1989 in Kraft getreten ist.

Dieses Maßnahmenpaket wird von der regionalen Wirtschaftspolitik flankiert, um außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze zu sichern und neue Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen. Auch die Stadt- und Dorferneuerung leisten einen bedeutenden Beitrag zur Standortsicherung und Stärkung von Landwirtschaft, Kleingewerbe und Einzelhandel wie auch zur Verbesserung der Wohn-, Arbeits- und Lebensverhältnisse sowie zur Erhaltung und Pflege gewachsener Siedlungsstrukturen. Maßnahmen der Dorferneuerung wurden im Rahmen des Bund-Länder-Programms der Städtebauförderung und der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" in den letzten Jahren verstärkt (s. auch Kapitel 7). Impulse für die Dorferneuerung sind in den kommenden Jahren auch von dem 1988 in Kraft getretenen Strukturhilfegesetz zu erwarten.

Seit 1984 wird die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik von Maßnahmen begleitet, die auf eine Diversifizierung der Unterstützung der Landwirte und eine stärkere Ausrichtung der landwirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen auf kleine, wirtschaftlich schwache Familienbetriebe und die durch Natur- und Strukturbedingungen benachteiligten Gebiete abzielen.

12.2.3

Am 1. Juli 1988 ist das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" in Kraft getreten. Grundanliegen dieses Gesetzes ist, die Förderung zur Verbesserung der Agrarstruktur an die veränderten gesamtwirtschaftlichen und agrarpolitischen Rahmenbedingungen sowie agrarstrukturellen Zielsetzungen anzupassen. Die Änderung des Gesetzes verfolgt vorrangig das Ziel, daß produktionssteigernde zugunsten einkommensstützender und produktionsmindernder Maßnahmen zurückgeführt und ökologische Erfordernisse stärker beachtet werden. Das Änderungsgesetz stellt sicher, daß die Belange des Umweltschutzes bei der Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe berücksichtigt werden. Zugleich sind die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung zu beachten sowie Maßnahmen zur Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes und der Gestaltung des ländlichen Raumes durch die Verbesserung der Agrarstruktur nach dem Flurbereinigungsgesetz — einschließlich von Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes — als Gemeinschaftsaufgabe im Sinne des Artikels 91 Abs. 1 des Grundgesetzes wahrzunehmen.

12.2.4

Die Förderungsgrundsätze des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" wurden von Bund und Ländern im Berichtszeitraum fortentwickelt. Folgende Akzentverschiebungen sind hervorzuheben:

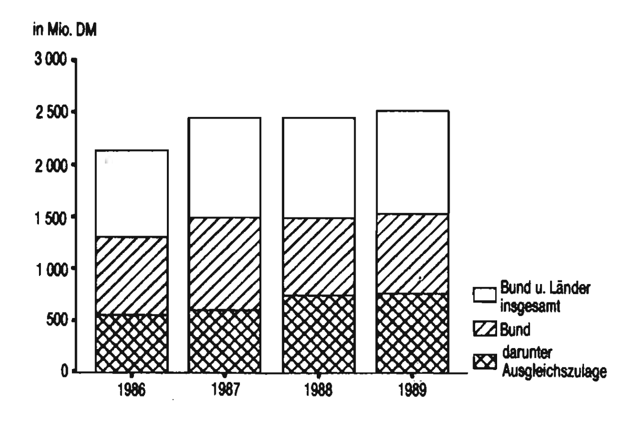
— Stärkere Berücksichtigung von Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz bei der agrarstrukturellen Förderung. Aus ökologischen Gründen dürfen z.B. grundsätzlich keine Maßnahmen zur Entwässerung, zum Grünlandumbruch oder zur Nutzbarmachung von Ödland mehr gefördert werden.

— Verbesserungen bei der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten.

— In der einzelbetrieblichen Förderung können ab 1989 betriebliche Investitionen zur Direktvermarktung von selbsterzeugten land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie der Bereich von Freizeit und Erholung gefördert werden, soweit diese Investitionen infolge der Anpassung der Betriebe an die Marktentwicklung und zur Weiterführung der Betriebe erforderlich sind.

Entsprechend ihrer Bedeutung für die Erhaltung einer bäuerlich strukturierten Landwirtschaft in den benachteiligten Gebieten ist die Ausgleichszulage inzwischen zur wichtigsten einzelbetrieblichen Maßnahme der Gemeinschaftsaufgabe geworden. Ihre Mittelausstattung wurde in den letzten Jahren laufend erhöht, was vor allem auf die Ausweitung der benachteiligten Gebiete im Jahre 1986 um 2,2 Mio. und 1989 um 320000 ha auf rd. 6,3 Mio. ha landwirtschaftlich genutzte Fläche oder rd. 53 v.H. der Landwirtschaftsfläche des Bundesgebiets zurückzuführen ist. 1988 erhielten 235402 Betriebe eine Ausgleichszulage — dreimal soviel wie 1984. Der durchschnittliche Ausgleichszulagenbetrag je Betrieb verdoppelte sich von 1473 DM 1984 auf 3011 DM 1988. Seit 1988 wird die Ausgleichszulage nicht mehr nur nach der Zahl der Großvieheinheiten in Verbindung mit Futterflächen, sondern auch für pflanzliche Kulturen gewährt. Der Förderhöchstsatz je Großvieheinheit oder Hektar bei besonders schwierigen Bewirtschaftungsbedingungen wurde 1988 von 240 auf 286 DM angehoben. Der maximale Betrag pro Betrieb wurde 1987 generell auf 12000 DM erhöht.

Abbildung 12.1
Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" 1986 bis 1989



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Bundesprogramme für den Einsatz der Finanzhilfen des Bundes

Tabelle 12.1

Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" 1986 bis 1989

Fördermittel in Mio. DM 1986 bis 1989			
Jahr	Mittel insgesamt		darunter Ausgleichszulage Bund/Länder
	Bund	Bund/Länder	
1986	1300,0	2136,2	549,9
1987	1490,0	2440,6	595,8
1988	1485,0	2433,7	741,3
1989	1525,0	2510,1	754,9

Quelle: Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Zur Differenzierung der Ausgleichszulagenbeträge können verstärkt die Wirtschaftslage der Betriebe und die Einkommen der Betroffenen berücksichtigt werden. Die Ausgleichszulage hat sich hierdurch weiter zu einem wichtigen Instrument zur Einkommenssicherung von kleineren und mittleren Betrieben entwickelt.

Die Einführung produktionssenkender Maßnahmen kann mittelfristig auch eine Anpassung der Ausgleichszulagengewährung erforderlich machen. Insbesondere ist zu prüfen, ob die Höhe der Ausgleichszulage noch stärker als bisher an eine extensivere Flächenbewirtschaftung gebunden werden kann.

Die Mittelausstattung der Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" ist im Berichtszeitraum kontinuierlich gestiegen und hat 1989 mit 2510 Mio. DM den bisher höchsten Stand erreicht.

12.2.5

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" wird seit 1988 auf der Grundlage von EG-Verordnungen ein Sonderrahmenplan durchgeführt zur Stillegung von Ackerflächen und Extensivierung bei Überschußerzeugnissen. Hauptziel ist die Marktentlastung.

In den Förderungsgrundsätzen zu dem 1988 angelaufenen Flächenstillegungsprogramm ist die Beachtung von Belangen des Umwelt- und Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Raumordnung vorgeschrieben. Das differenzierte, auch für gute Standorte attraktive Prämiensystem trägt den unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten weitgehend Rechnung. Dies ist die notwendige Voraussetzung dafür, daß das Programm regional gleichgewichtig wirkt. Die Länder haben die Förderungs-

grundsätze entsprechend den unterschiedlichen Gegebenheiten umgesetzt.

Der bisherige Verlauf des Programms zeigt eine breite räumliche Streuung mit regionalen Schwerpunkten vor allem in Niedersachsen. Im ersten Jahr 1988 beteiligten sich ca. 24500 Betriebe an dem Programm. Im Wirtschaftsjahr 1988/89 wurden rund 165000 ha Ackerfläche stillgelegt. 1989/90 wurden nach vorläufigen Ergebnissen weitere 60000 ha aus der Produktion genommen. Die stillgelegte Gesamtfläche von 225000 ha entspricht etwa 3 v.H. der Akkerfläche oder knapp 5 v.H. der Getreidefläche.

Die Förderungsgrundsätze zur Extensivierung der Erzeugung wurden im Mai 1989 von Bund und Ländern beschlossen: Das Programm steht den Landwirten seit Beginn des Wirtschaftsjahres 1989/1990 zur Verfügung. Unabhängig vom Sonderrahmenplan haben die Länder im Berichtszeitraum eine Vielzahl von Programmen entwickelt oder weitergeführt, die auf Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion insbesondere auf schutzwürdigen Flächen zielen.

12.2.6

Für die weitere Landbewirtschaftung ist die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen eine entscheidende Bedingung. Boden, Wasser und Luft müssen vor schädlichen Stoffeinträgen gesichert, Artenreichtum und landschaftliche Vielfalt geschützt werden.

Die Landwirtschaft kann zur Erfüllung dieser Aufgaben wesentliche Beiträge leisten. Die auf Marktentlastung und Produktionsbegrenzung ausgerichtete Neuorientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG verbessert die Rahmenbedingungen dafür. Insbesondere die freiwilligen Maßnahmen zur Stillegung und Extensivierung landwirtschaftlich genutzter Flächen können zur gebotenen Entlastung der agrarisch genutzten Umwelt beitragen.

Um die Agrarproduktion stärker an den Erfordernissen des Umweltschutzes auszurichten, hat die Bundesregierung wichtige gesetzliche Grundlagen weiterentwickelt:

— Das Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz) vom 15. September 1986 und die auf dieser Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen schaffen wichtige Voraussetzungen für eine weitere Verringerung ökologischer Risiken bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln.

— Die am 19. Mai 1988 geänderte Störfall-Verordnung (12. VO zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes) verbessert die Möglichkeiten der Vorsorge und Gefahrenabwehr u.a. im Bereich der Düngemittelproduktion und -lagerung sowie der Herstellung, Weiterverarbeitung und Lagerung von Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln.

— Das Düngemittelgesetz wurde durch Änderungsgesetz vom 12.7.1989 um Bestimmungen ergänzt, durch die die Anwendung von Düngemitteln nur nach guter fachlicher Praxis zulässig ist.

Die Bundesregierung fördert darüber hinaus eine Vielzahl von Forschungs- und Pilotvorhaben, die der Fortentwicklung und Durchsetzung schonender Bodenbearbeitung und umweltschonender Produktionsweisen im Agrarbereich dienen.

12.2.7

Der Europäische Rat hat im Februar 1988 neben den Beschlüssen zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik auch Entscheidungen zur Reform der Strukturfonds getroffen (siehe auch Kapitel 9). Damit wurden die Voraussetzungen für eine dringend erforderliche Umorientierung der Schwerpunkte des Agrarfonds geschaffen. Die bisherige ungleichgewichtige Verteilung des Mitteleinsatzes zwischen den Abteilungen Garantie (95 v.H.) und Ausrichtung (5 v.H.) soll in den nächsten Jahren in Richtung auf eine stärkere Berücksichtigung der Abteilung Ausrichtung korrigiert werden. Angesichts der erheblichen Ungleichgewichte werden für die wirtschaftliche Entwicklung strukturschwacher Regionen umfangreiche Gemeinschaftsmittel benötigt, um die Aktionen der Mitgliedstaaten bei der Überwindung ihrer strukturellen Probleme zu unterstützen.

Im Rahmen der Strukturfondsreform trägt der Agrarfonds, Abteilung Ausrichtung, mit Hilfe regionaler Maßnahmen zur landwirtschaftlichen Entwicklung in den sogenannten Ziel-5b-Gebieten bei, in denen die Entwicklung insgesamt gefördert werden soll.

Dabei handelt es sich um Gebiete, die — gemessen am EG-Durchschnitt — einen hohen Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten, ein niedriges Agrareinkommen und einen niedrigen sozioökonomischen Entwicklungsstand aufweisen. Die EG-Kommission hat auf der Grundlage von Meldungen der Länder Ziel-5b-Gebiete bestimmt. Die deutschen Ziel-5b-Gebiete umfassen etwa 21 v.H. der Fläche des Bundesgebietes und rd. 7 v.H. der Bevölkerung. 49 Landkreise haben damit Anspruch auf eine EG-Schwerpunktförderung zugunsten der Entwicklung des ländlichen Raumes. Bayern ist mit 24 Kreisen im östlichen und nördlichen Landesteil am stärksten beteiligt.

12.3 Forstwirtschaft

12.3.1

Die Waldfläche der Bundesrepublik Deutschland umfaßt 7,4 Mio. ha und damit etwa 30 v.H. ihrer Gesamtfläche. Die Walddichte beträgt 0,12 ha je Einwohner. Die Waldausstattung der Bundesländer ist sehr unterschiedlich; sie schwankt zwischen 2 v.H. der Landesfläche in Bremen und 42 v.H. in Hessen. Auch regional bestehen erhebliche Unterschiede. Insbesondere die Mittelgebirgslagen sind stärker bewaldet.

Insgesamt hat die Waldfläche in den letzten Jahren geringfügig zugenommen, jedoch ebenfalls regional

unterschiedlich. Gerade in Ballungsräumen wird häufig noch mehr Wald in andere Nutzungsarten umgewandelt als neu aufgeforstet. Die Umwandlung von Wald in eine andere Nutzungsart bedarf der Genehmigung im Rahmen von § 9 des Bundeswaldgesetzes. Dabei sind die Rechte, Pflichten und wirtschaftlichen Interessen des Waldbesitzers sowie die Belange der Allgemeinheit gegeneinander und untereinander abzuwägen. Die Umwandlung wurde 1987 für etwa 1080 ha Wald im Bundesgebiet genehmigt, vor allem für den Bau von Verkehrsanlagen, den Rohstoffabbau, die Anlage von Deponien und andere Baumaßnahmen. Die Erstaufforstung bedarf der Genehmigung im Rahmen von § 10 des Bundeswaldgesetzes. Sie kann allerdings nur versagt werden, wenn Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung der Aufforstung entgegenstehen und nicht durch Auflagen (z.B. Vorgaben zur Baumartenwahl oder zur Waldrandgestaltung) ein Ausgleich möglich ist.

In der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" wurde 1987 die erstmalige Aufforstung von 2302 ha und 1988 von 3086 ha bisher nicht forstwirtschaftlich genutzter Flächen gefördert. Weitere Flächen wurden ohne öffentliche Förderung aufgeforstet. Zur Zunahme der Waldfläche trägt in regional unterschiedlichem Maße auch die Wiederbewaldung durch natürliche Sukzession bei. An der Erhaltung des Waldes besteht wegen seiner vielfältigen wirtschaftlichen (Nutzfunktion) sowie raumbedeutsamen infrastrukturellen Funktionen (Schutz- und Erholungsfunktion) im allgemeinen ein hohes öffentliches Interesse. Besonders im ländlichen Raum ist die Nutzfunktion des Waldes von Bedeutung. Dazu rechnen die Erzeugung und Bereitstellung des volkswirtschaftlich wichtigen, umweltschonenden Rohstoffes Holz sowie die Sicherung von Arbeitsplätzen und Einkommen in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben. Daneben erbringt der Wald zahlreiche immaterielle, monetär nur schwer bewertbare Leistungen für Umwelt und Gesellschaft. Eine ordnungsgemäße Forstwirtschaft auf großer Fläche unterstützt den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Die Bedeutung dieser Leistungen, die im Einzelfall von Bodenaufbau, Baumarten sowie Art und Weise der Bewirtschaftung abhängt, wächst angesichts zunehmender Belastung unserer Umwelt ständig. Waldbestände dienen dem Boden- und Erosionsschutz, dem Wasserschutz (Speicher- und Filterwirkung), dem Klimaschutz (Schutz vor Frost und Wind, Förderung des Luftaustausches, Bindung von Kohlendioxid), dem Immissionsschutz, dem Sichtschutz, dem Landschaftsschutz und der Landschaftsgestaltung, dem Biotop- und Artenschutz sowie der Erholung (vgl. Kapitel 14 Umwelt).

Diese Schutz- und Erholungsfunktionen sind durch die Landesforstverwaltungen mit der Waldfunktionenkartierung flächendeckend erfaßt worden. In welchem Maße der Wald zum Schutz der Naturgüter und zur Erholungsvorsorge beiträgt, zeigt der hohe Waldanteil in förmlich ausgewiesenen Schutzgebieten (Stand 1988): Nationalparke (ohne Wattenmeer) haben 63 v.H. Waldanteil, Naturschutzgebiete und flächenhafte Naturdenkmale (einschl. Wasserflächen) 35 v.H., Landschaftsschutzgebiete 48 v.H., Naturparke 43 v.H. und Wasserschutzgebiete 47 v.H.

Von der gesamten Waldfläche von 7,4 Mio. ha sind rund 450000 ha Schutzwald zur Abwehr oder Verhütung von Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen für die Allgemeinheit nach § 12 Bundeswaldgesetz (insbesondere in den Ländern Baden-Württemberg und Bayern), rund 11000 ha Naturwaldreservate (sich selbst überlassene Waldbestände), rund 85000 ha Wildschutzgebiete und rund 42000 ha Erholungswald nach § 13 Bundeswaldgesetz.

Insbesondere in stadtnahen und ländlichen Intensiverholungsgebieten hat der Wald eine zunehmend wichtige Rolle als Erholungsraum. Vermehrt kommt es dabei zu Konflikten zwischen den verschiedenen Freizeitaktivitäten (Wandern, Radfahren, Langstrekkenlauf, Reiten, usw.), aber auch mit dem Biotop- und Artenschutz. Durch Besucherlenkung, Entflechtung der verschiedenen Erholungsformen und lokale Einschränkungen des Waldbetretungsrechts suchen die Forstverwaltungen gemeinsam mit den Waldbesitzern nach Lösungen, die möglichst allen Beteiligten gerecht werden.

12.3.2

Ziel der Forstpolitik der Bundesregierung ist es, den Wald hinsichtzlich seiner Ausdehnung und seiner Leistungen zu erhalten, seine Fläche, wo dies erforderlich ist, zu mehren und seine ordnungsgemäße Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern. Diese Zielsetzung ist dem Bundeswaldgesetz von 1975 vorangestellt, zusammen mit zwei weiteren, damit eng verbundenen Zielen für die Forstpolitik: Förderung der Forstwirtschaft und Ausgleich zwischen dem Interesse der Allgemeinheit und den Belangen der Waldbesitzer. Walderhaltung ist heute mehr als die reine Erhaltung der Waldfläche: Auch die zahlreichen ökonomischen und ökologischen Funktionen des Waldes müssen dauerhaft gesichert werden. Diesem Ziel dient die gesetzliche Verpflichtung zu einer ordnungsgemäßen Forstwirtschaft.

Die Vergrößerung der Waldfläche gerade in bisher waldarmen Gebieten ist ein wichtiges Ziel der Forstpolitik der Bundesregierung. Die Erstaufforstung trägt zur Strukturverbesserung in bäuerlichen Betrieben bei, führt zu einer dauerhaften Entlastung der Agrarmärkte, erhöht das heimische Produktionspotential für den umweltfreundlichen, nachwachsenden Rohstoff Holz und schafft die günstigen ökologischen Wirkungen des Waldes, wo diese bisher nicht vorhanden sind. Nicht in jedem Einzelfall ist aber eine Erstaufforstung wünschenswert. So ist z.B. in waldreichen Gebieten die Offenhaltung einer Mindestflur sinnvoll; wertvolle Sonderbiotope sollen erhalten werden. Solche Anforderungen werden bei der Genehmigung einer Erstaufforstung berücksichtigt.

Die Förderung der Forstwirtschaft durch die Bundesregierung ist vor allem auf die Sicherung der allgemeinen Bedingungen für die Erhaltung und nach-

haltige Bewirtschaftung des Waldes gerichtet. Das Bundeswaldgesetz sieht die Förderung des Körperschafts- und Privatwaldes vor allem mit den Mitteln der Wirtschafts-, Verkehrs-, Agrar-, Sozial- und Steuerpolitik vor. Im Mittelpunkt der finanziellen Förderung der Forstwirtschaft durch die Bundesregierung steht die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". Der Umfang der forstwirtschaftlichen Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe ist von ca. 37,5 Mio. DM im Jahr 1982 auf 126,5 Mio. DM im Jahr 1988 angestiegen (Bundes- und Landesmittel). Besonderes Gewicht haben Maßnahmen zur Abmilderung neuartiger Waldschäden und zur Vorbeugung gegen weitergehende Schäden an Boden und Bestand (1988 72,4 Mio. DM). Dazu zählen Vor- und Unterbau, Bodenschutz- und Meliorationsdüngung, Wiederaufforstung nach immissionsbedingter vorzeitiger Nutzung des Altbestandes. Weiter werden waldbauliche Maßnahmen (u. a. Erstaufforstung, Umbau nicht standortgerechter oder ertragsschwacher Bestokkungen, Jungbestandspflege), der forstwirtschaftliche Wegebau und forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse gefördert. Auf diese Weise soll den Forstbetrieben bei der Überwindung struktureller Nachteile geholfen werden, damit sie langfristig erfolgreich wirtschaften und ihren Beitrag zur Sicherung der Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes nachhaltig erbringen können.

Kapitel 13: Freizeit und Fremdenverkehr

Die raumordnerische Relevanz von Freizeit und Fremdenverkehr leitet sich vor allem

— von der wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung des Fremdenverkehrs gerade für strukturschwache, eher ländlich geprägte Regionen,

— aber auch von den mit der Zunahme des Fremdenverkehrs verbundenen Auswirkungen auf die Umwelt und Beanspruchung der natürlichen Ressourcen sowie

— von dem weiterzunehmenden Bedürfnis nach Erholung und Freizeitgestaltung in naturnaher, vielfältiger und von Umweltbelastungen möglichst wenig beeinträchtigter Landschaft ab.

13.1 Wirtschaftliche und soziale Bedeutung des Fremdenverkehrs

Aufgrund positiver gesamtwirtschaftlicher und sozialer Rahmenbedingungen haben Freizeit und Fremdenverkehr und die damit verbundenen wirtschaftlichen Aktivitäten in den vergangenen zwei Jahrzehnten einen lebhaften Aufschwung genommen. Die Fremdenverkehrswirtschaft hat sich als weitgehend krisenfest und anpassungsfähig erwiesen. Die maßgeblichen Faktoren wie Einkommen, frei verfügbare Zeit und sozialer Stellenwert von Urlaubsreisen haben sich günstig entwickelt.

13.1.1 Fremdenverkehr als wichtiger Wirtschaftsfaktor

Mit etwa 234 Mio. Übernachtungen im Jahr 1988 gegenüber 226 Mio. Übernachtungen 1987 setzte sich der Aufwärtstrend fort. Dabei entfielen 87 v.H. der Übernachtungen auf inländische Gäste, 13 v.H. der Übernachtungen auf Reisende mit ständigem Wohnsitz im Ausland. Zu diesen in der amtlichen Statistik ausgewiesenen Gästeübernachtungen sind noch einmal 40 bis 50 Mio. Übernachtungen in Privatquartieren und etwa 16 Mio. Übernachtungen auf Campingplätzen hinzuzuzählen, so daß für das gesamte Inlandsreiseverkehrsaufkommen rd. 300 Mio. Übernachtungen zu verzeichnen sind.

Zusammen mit den anderen fremdenverkehrsspezifischen Leistungen, wie beispielsweise Gastronomie, Verkehrsleistungen, Kurleistungen, Serviceleistungen der Reiseveranstalter etc. wird nach den Erkenntnissen der Fremdenverkehrsverbände ein Umsatz von knapp 100 Mrd. DM erzielt. Dies entspricht einem Anteil am Bruttosozialprodukt von ca. 4,6 v.H.

Diese günstige Entwicklung bei den Übernachtungszahlen beruht in erster Linie nicht auf einem zunehmenden Haupturlaubsreiseverkehr, sondern auf einem Wachstum der Kurz-, Zweit- und Drittreisen, auf der nunmehr wieder positiven Entwicklung im Kurbereich und auf einem weiterhin steigenden Anteil ausländischer Urlauber. 1987 haben 16,4 Mio. Bundesbürger über 40 Mio. Kurzurlaubsreisen durchgeführt. Dies bedeutet gegenüber 1986 eine Steigerung von rd. 6,3 Mio. Reisen. Dabei ist unter fremdenverkehrswirtschaftlichen Aspekten allerdings zu berücksichtigen, daß der wirtschaftliche Effekt von Haupturlaubsreisen und Kurzreisen im Verhältnis 5 : 1 zu sehen ist. Der seit vielen Jahren bei dem Reiseverhalten der Bundesbürger zu beobachtende Trend, die Haupturlaubsreise im Ausland zu verbringen, hat bis zum Jahre 1988 unvermindert angehalten. Dies spiegelt sich auch in der Reisedevisenbilanz wider, nach der im Jahre 1987 ein Defizit von 28,5 Mrd. DM zu verzeichnen war gegenüber 22,5 Mrd. DM im Jahre 1980.

Marktforschungsstudien zufolge soll sich dieser Trend 1989 allerdings erheblich zugunsten eines Haupturlaubs im Bundesgebiet gewandelt haben. In der regionalen Verteilung konnten davon besonders die Urlaubsgebiete in Bayern, Niedersachsen und die deutschen Mittelgebirge profitieren, während die Urlaubsregionen an der Nordsee leichte Einbußen hinnehmen mußten. Allein im ersten Halbjahr 1989 verbuchten Ferienregionen wie der Bayerische Wald, Bodensee und Lüneburger Heide zweistellige Zuwachsraten bei den Übernachtungszahlen. Inwieweit das ungewöhnlich sonnenreiche Sommerwetter im Reisejahr 1989 oder teilweise ungünstigere Wechselkurse und zunehmende Umweltprobleme im Ausland dazu geführt haben, bedarf erst weiterer Analysen.

Nach den Angaben der Fremdenverkehrsverbände steht im Zusammenhang mit gesundheitsbezogenen Motiven auch die verstärkte Nachfrage nach aktivierenden Sport- und Fitneßangeboten — gerade bei den 30- bis 50jährigen —, die als Ausgleich für den Bewegungsmangel im Alltag gewünscht werden. Mit zunehmendem Alter steigt dann das Interesse an einem Gesundheitsurlaub in einem der 260 Heilbäder und Kurorte. Die steigende Zahl der selbstzahlenden Gäste in den Heilbädern und Kur-

Karte 13.1 Übernachtungen

Übernachtungen im Fremdenverkehr je Einwohner 1988

	bis unter 1
	1 bis unter 2
	2 bis unter 4
	4 bis unter 10
	10 und mehr

58 89 80 65 36
Häufigkeiten

Minimum: 0.15
Maximum: 43.46
Bundeswert: 3.85

Karte 13.2 Entwicklung der Übernachtungen

Veränderung der Übernachtungen im Fremdenverkehr 1988 gegenüber 1984 in v.H.

	bis unter -15
	-15 bis unter 0
	0 bis unter 15
	15 bis unter 30
	30 und mehr

4 39 136 89 60
Häufigkeiten

Minimum: -29.9
Maximum: 186.8
Bundeswert: 12.5

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Kreise

200 km

LANDES KUNDE UND RAUM ORDNUNG

Karte 13.3 Erwerbsmöglichkeiten im Fremdenverkehr

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe je 1000 Einwohner 1988

- bis unter 6
- 6 bis unter 9
- 9 bis unter 12
- 12 bis unter 15
- 15 und mehr

14 89 82 60 83
Häufigkeiten

Minimum:	3.0
Maximum:	53.0
Bundeswert:	12.3

Karte 13.4 Entwicklung der Erwerbsmöglichkeiten im Fremdenverkehr

Veränderung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe 1988 gegenüber 1984 in v.H.

- bis unter 0
- 0 bis unter 10
- 10 bis unter 20
- 20 bis unter 30
- 30 und mehr

15 93 134 66 20
Häufigkeiten

Minimum:	-11.4
Maximum:	45.6
Bundeswert:	14.3

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Kreise

200 km

LANDES KUNDE UND RAUM ORDNUNG

orten — von 1980 bis 1987 ein Anstieg von mehr als 1,5 Mio. Personen — ist ein deutlicher Beleg für das verstärkte Gesundheitsdenken bei der Gestaltung des Urlaubs.

Die insgesamt positive wirtschaftliche Entwicklung des inländischen Fremdenverkehrs spiegelt sich in den Beschäftigtenzahlen wider. Die genaue Anzahl und Struktur der direkt und indirekt im Fremdenverkehr beschäftigten Personen kann allerdings mit dem vorhandenen statistischen Datenmaterial nicht benannt werden (eine Neukonzeption der Tourismusstatistiken ist vorgesehen). Erfassungsschwierigkeiten resultieren insbesondere aus der für den Fremdenverkehr typischen großen Anzahl von Teilzeitarbeitskräften und Saisonarbeitsplätzen. Zudem sind in vielen Angebotsbereichen, wie z.B. im Verpflegungsbereich oder im Personentransport, die dort Beschäftigten nicht nur für den Fremdenverkehr, sondern auch für die Einwohner der Städte und Gemeinden tätig. Als Indikator für die Beschäftigtenentwicklung kann aber die Statistik der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe herangezogen werden. Danach ist die Zahl der Arbeitsplätze in diesem Bereich von 682000 im Jahre 1985 auf 751000 im Jahre 1988 gestiegen (Stichtag jeweils der 30. Juni). Auch das Ausbildungsplatzangebot im Hotel- und Gaststättengewerbe hat sich von rd. 34000 Plätzen 1978 auf rd. 62000 Plätze 1988 erhöht.

Der wirtschaftliche Beitrag des Fremdenverkehrs ist damit gerade für strukturschwache Regionen und Gemeinden von großer, zum Teil sogar von existentieller Bedeutung.

Mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) wird der Ausbau des Fremdenverkehrs in strukturschwachen ländlichen Regionen gefördert. Diese Förderung umfaßte von 1985 bis 1988 für das Fremdenverkehrsgewerbe 1601 Maßnahmen mit einem Investitionsvolumen von 2,0 Mrd. DM. Damit konnten 5112 Arbeitsplätze neu geschaffen und 2095 gesichert werden. Hinzu kamen 381 Maßnahmen zur Verbesserung der Fremdenverkehrsinfrastruktur mit einem Investitionsvolumen von ca. 594 Mio. DM.

Zusätzlich können die Länder auch mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln aus dem Strukturhilfegesetz fremdenverkehrsspezifische Infrastrukturmaßnahmen fördern. Bundeswettbewerbe wie „Familienferien in Deutschland" und „Vorbildliche Campingplätze in der Landschaft" sowie das Programm „Ferien auf dem Bauernhof" ergänzen das Förderangebot.

13.1.2 Freizeit und Sport

Im Bereich des Freizeitverkehrs ist bereits jetzt ein hohes Niveau erreicht. Im Jahre 1986 haben rd. 90 v.H. der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland mindestens einen Tagesausflug unternommen. Pro Kopf der Bevölkerung wurden im Durchschnitt 19,9 Ausflüge in 1986 ermittelt. Theater, Kinos und Museen, Restaurants und Cafés sowie Einrichtungen im Sport- und Freizeitbereich melden steigende Besucherzahlen. Die Bedeutung des Sports in der Freizeit des Menschen ist heute unbestritten. Sie findet nicht zuletzt sichtbaren Ausdruck in der Förderung durch Bund, Länder und Gemeinden. Sport stellt immer noch einen Wachstumsbereich dar. Neben dem Leistungs- und Breitensport in den Vereinen hat der Sport als ein Element zur Erhaltung von Gesundheit und Leistungsfähigkeit auf natürlichem Wege sowie zur Freizeitgestaltung vieler Menschen am Feierabend, Wochenende und im Urlaub ständig an Bedeutung gewonnen. Sport ist so zur beliebtesten Freizeitbetätigung von Millionen Bürgern geworden.

Mehr als 20 Millionen Bürger, d.h. jeder dritte Einwohner der Bundesrepublik Deutschland, sind Mitglied in einem Sportverein. Zusammen mit den nicht organisierten Sportlern üben damit in unserem Land mehr als 30 Mio. Menschen Sport aus. Innerhalb der insgesamt etwa 150000 Sportanlagen in Deutschland stehen den aktiv ihre Freizeit gestaltenden Bürgern rd. 45000 Sport- und Schulsportplätze, ca. 30000 Sport-, Gymnastik- und Turnhallen und ca. 7500 Hallen- und Freibäder zur Verfügung.

Unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien (u.a. Arbeitszeitverkürzung, Zunahme von Frauen- und Senioren- und Kleinkindersport) wird auch weiterhin trotz allgemeinem Bevölkerungsrückgang mit einer Zunahme der Sportausübung zu rechnen sein. Hierbei wird der Trend zu nicht anlagegebundenen sportlichen Aktivitäten überwiegen. Gerade bei diesen Sportarten (z.B. Waldlaufen, Radfahren, Surfen, Skifahren, Wandern) sind besonders hohe Zuwachsraten festzustellen.

Der zukünftige Sportanlagenbedarf ist nur sehr schwer zu quantifizieren. Unter der Annahme einer Konstanz der heutigen altersspezifischen Sportartenausübung lassen sich allenfalls Nachfrageentwicklungen aufzeigen. Es geht deshalb in erster Linie um die Sicherung des bereits bestehenden Bestandes der Sportanlagen sowie die Schaffung und Erhaltung eines Angebots quantitativ und qualitativ ausreichender Sportstätten als eine vorrangige gesellschaftspolitische Aufgabe.

Dabei ist es erforderlich, eine möglichst umweltverträgliche Sportausübung sicherzustellen, um auch weiterhin Sport- und Freizeitaktivitäten in einer intakten Umwelt zu ermöglichen. Die Integration des Sports in den unmittelbaren Lebens- und Wohnbereich ist dabei von besonderer Bedeutung, weil der Sport seine Funktion als sinnvolle Freizeitalternative, als Therapie für die Bewegungsarmut unserer Zeit und als Begegnungs- und Kommunikationsstätte dort am besten erfüllen kann. Sportstätten, die umweltgerecht geplant und errichtet werden, bedeuten darüber hinaus eine Schonung des Außenbereichs (durch erhebliche Verkehrsreduzierung infolge der verkürzten Wege) und dienen damit auch dem Umweltschutz.

13.1.3 Neue Entwicklungen

Im Hinblick auf die wachsende Freizeit durch den Rückgang der wöchentlichen Arbeitszeit und der Zunahme des jährlichen Urlaubs sowie der günsti-

gen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist davon auszugehen, daß sich die positive Entwicklung des Freizeit- und Fremdenverkehrs fortsetzt. Für den Bereich des Jahresurlaubs zeichnen sich — abgesehen von der Zunahme der Zweit-, Dritt- und Kurzreisen — vornehmlich zwei Tendenzen ab: Zum einen eine wachsende Nachfrage nach preiswerten und naturnahen Urlaubsformen, insbesondere bei der Zielgruppe der Familien. Stichworte wie „sanfter" Tourismus, Urlaub auf dem Bauernhof, umwelt- und landschaftsgerechte Campingplätze, die wachsende Zahl von geführten Wanderungen, Natur- und Waldlehrpfaden stehen dafür als Beispiel. Hieraus lassen sich weitere Entwicklungschancen für strukturschwache, periphere Räume ableiten, sofern eine attraktive Landschaft vorhanden ist und typische, als ländlich empfundene Siedlungsstrukturen erhalten bleiben.

Der andere Trend in Richtung großer Ferien- und Freizeitparks sowie Ferienwohnungen und Ferienhäuser läßt sich aus den überdurchschnittlichen Zuwachsraten bei den Übernachtungszahlen dieser Betriebsarten in den letzten Jahren ablesen. So konnten 1988 in den Ferienzentren die Übernachtungszahlen um 6,4 v. H. sowie bei den Ferienhäusern und -wohnungen um 5,9 v. H. gegenüber dem Vorjahr gesteigert werden, während in dem gleichen Zeitraum bei den Hotels, Gasthöfen und Pensionen zusammen eine Steigerungsrate von 4,0 v. H. zu verzeichnen war. Diese großen Attraktionspunkte mit hohen Besucherzahlen bringen aber fast zwangsläufig erhebliche Belastungen für Siedlungsstruktur und Umwelt mit sich, die dringend einer vorausschauenden Planung bedürfen.

13.2 Räumliche Planung und Umweltschutz

Die oben beschriebene Zunahme des Freizeit- und Fremdenverkehrs konzentriert sich besonders auf die landschaftlich reizvollen und oft auch ökologisch empfindlichen Gebiete und führte zu einer wachsenden Flächeninanspruchnahme und gestiegenen Anforderungen an die Infrastruktur. Hier treten Zielkonflikte auf, die nur durch eine umweltgerechte, behutsame Weiterentwicklung und teilweise Modifizierung bisheriger Fremdenverkehrskonzepte zu lösen sind.

Naturschutz und Erholungsnutzung schließen sich nicht gegenseitig aus, sie setzen allerdings voraus, daß die Grenzen der ökologischen Belastbarkeit natürlicher und naturnaher Bereiche beachtet werden. Bei den Fremdenverkehrsorganisationen und den Verantwortlichen in den Fremdenverkehrsgemeinden wird inzwischen durchaus erkannt, daß der Fremdenverkehr aufgrund überdimensionierter kommunaler Planungen, aber auch durch kurzsichtige, ökonomisch motivierte Zugeständnisse an private Investoren bis in die jüngste Vergangenheit Gefahr gelaufen ist, die Grundlage seiner Attraktivität zu zerstören.

Gerade in den attraktiven Fremdenverkehrszentren und den Gemeinden in landschaftlich reizvoller Lage im Einzugsbereich von Verdichtungsräumen, bei denen ohnehin ein schon erhöhter Siedlungsdruck — etwa durch Freizeitwohnungen und Alterssitze — vorhanden ist, besteht die Notwendigkeit, durch Maßnahmen der Regional- und Bauleitplanung einer unkontrollierten Expansion der Siedlungsflächen auf Kosten der Natur zu begegnen.

Hierfür bieten die verbesserten Instrumentarien des Raumordnungsgesetzes, der novellierten Baunutzungsverordnung, aber auch des Baugesetzbuches Handhaben zur umweltgerechten Entwicklungsplanung der Gemeinden. So kann durch die neugefaßte Vorschrift des § 22 Baugesetzbuch der Praxis der Umwandlung von Hotelappartements in Wohneigentum und der damit verbundenen Reduzierung der Unterkunftsmöglichkeiten zur Sicherung der kur- und fremdenverkehrsorientierten Zweckbestimmung bestimmter Gebiete wirksam ein Riegel vorgeschoben werden. Eine verbesserte Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Planung größerer Ferien- und Freizeitanlagen ermöglicht auch das novellierte Raumordnungsgesetz vom 19. Juli 1989. Das Instrument des Raumordnungsverfahrens mit der darin integrierten Umweltverträglichkeitsprüfung bietet die Möglichkeit, umweltbelastende Auswirkungen von raumbedeutsamen Vorhaben frühzeitig zu erkennen und damit bereits in einem früheren Planungsstadium eine gerechte und offene Abwägung der Interessen des Antragstellers mit den Belangen des Raumes und seiner Bürger zu gewährleisten. Darüber hinaus zählen nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung die Errichtung von Feriendörfern, Hotelkomplexen und sonstigen großen Einrichtungen für die Ferien- und Fremdenbeherbergung, für die Bebauungspläne aufgestellt werden, zu den Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen.

Die deutschen Fremdenverkehrsverbände sehen sowohl unter ökologischen wie auch ökonomischen Gesichtspunkten eine weitere Möglichkeit zur Entschärfung der Situation darin, durch eine Entzerrung der Saisonzeiten eine quantitative Entlastung der Zielgebiete und damit gleichzeitig mehr Reise- und Urlaubsqualität für den einzelnen zu erreichen.

Umweltverträglicher Fremdenverkehr erfordert jedoch nicht nur den entsprechenden rechtlichen und organisatorischen Rahmen. Auch auf der Angebots- und Nachfrageseite ist ein Umdenkprozeß erforderlich. Die verstärkten Anstrengungen in Richtung eines umweltgerechten, „sanften" Tourismus begleitet durch ein Angebot von geführten Wanderungen, Wald- und Naturlehrpfaden, Pflegeeinsätzen als Freizeitaktivität am Urlaubsort, Radwanderwegen, Lichtbildervorträgen zu den ökologischen und soziokulturellen Problemen der Ferienregion etc. zeigen hier den richtigen Weg auf.

Darüber hinaus kommt der Bereitstellung von wohnungsnahen Erholungs- und Grünflächen sowie von Freizeiteinrichtungen ein unverändert hoher Stellenwert zu. Die Wohnung und das Wohnumfeld sind der Bereich, in dem der größte Teil der Freizeit verbracht wird. Die verstärkte Schaffung und Sicherung innerstädtischer und siedlungsnaher Grünflächen kann daher mit dazu beitragen, die Belastungen durch den Ausflugs- und Kurzurlaubsverkehr zu reduzieren.

Kapitel 14: Umwelt

14.1 Raumordnung und Umweltschutz

Die enge Verzahnung von Raumordnung und Umweltpolitik ist seit Jahren ein besonderes Anliegen der Bundesregierung. Die „Programmatischen Schwerpunkte der Raumordnung" vom 30. Januar 1985 stellen dieses Anliegen in den Mittelpunkt. Im Raumordnungsbericht 1986 wurde ausführlich die Entwicklung der Umweltsituation dargestellt und eine Überprüfung des Raumordnungsgesetzes insbesondere auch unter umweltpolitischen Gesichtspunkten angekündigt. Dies ist im Berichtszeitraum erfolgt, die Novelle des Raumordnungsgesetzes ist am 19. Juli 1989 in Kraft getreten. Dabei standen hinsichtlich der Verbindung von Raumordnung und Umweltpolitik vor allem folgene Überlegungen im Mittelpunkt:

Raumordnung zielt ab auf eine bestmögliche Nutzung der verfügbaren Ressourcen, um eine gleichwertige Entwicklung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung in allen Teilräumen zu sichern. Zur Erreichung dieses Zieles koordiniert sie die sich im Raum konkretisierenden Nutzungsansprüche. Je größer und vielfältiger diese Ansprüche werden, desto größer werden auch die Nutzungskonkurrenzen, und desto dringlicher wird es, die natürlichen Ressourcen möglichst sparsam, schonend und effektiv einzusetzen. Aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit und Belastbarkeit und der bereits bestehenden Belastungen und Gefährdungen dieser Ressourcen wird die Umweltvorsorge zu einem zentralen Kriterium der Raumordnung. Dabei besteht eine enge wechselseitige Abhängigkeit zwischen den Erfordernissen und Möglichkeiten der Raumordnungspolitik und der Umweltpolitik.

Der neugefaßte § 1 Raumordnungsgesetz (ROG) enthält zwei für die Umweltvorsorge zentrale Leitvorstellungen. Danach ist es Aufgabe der Raumordnung,

— den Schutz, die Pflege und die Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen zu sichern,

— Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offenzuhalten.

In den Grundsätzen der Raumordnung (§ 2 Abs. 1 ROG), in denen bislang vor allem die infrastrukturellen und wirtschaftlichen Entwicklungs- bzw. Erschließungsbelange herausgestellt wurden, haben die ökologischen Belange gleichen Rang erhalten. So wurde beispielsweise im Grundsatz für Verdichtungsräume die Sicherung von Freiräumen für den ökologischen Ausgleich aufgenommen. Nach dem Grundsatz für ländliche Räume in Verbindung mit dem Grundsatz für den Landwirtschaftsbereich sind die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung dazu beiträgt, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen sowie die Kulturlandschaft zu erhalten und zu gestalten. Darüber hinaus wurde der die Umweltbelange und den Schutz der Umweltmedien regelnde Grundsatz weiter konkretisiert und um das Gebot der sparsamen und schonenden Inanspruchnahme der Naturgüter ergänzt (§ 2 Abs. 1 Ziff. 8 ROG). Dies ist von den Behörden des Bundes und der Landesplanung bei allen Planungen und sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird (§ 3 ROG), in die Abwägung einzubeziehen.

Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang für die Zukunft dem Instrument des Raumordnungsverfahrens nach dem neuen § 6a ROG zu. Das Raumordnungsverfahren soll in sehr frühem Planungsstadium für ein konkretes Vorhaben die Verträglichkeit mit allen konkurrierenden Ansprüchen überprüfen und gegebenenfalls verträglichere oder effektivere Alternativen eröffnen. Anders als die anschließenden Genehmigungsverfahren ist das Raumordnungsverfahren nicht darauf begrenzt zu prüfen, ob ein Vorhaben streng rechtlich zulässig ist, sondern es untersucht offen und flexibel die Eignung eines Standortes unter Abwägung der Ziele, Grundsätze und Erfordernisse der Raumordnung. Damit entsteht ein hohes Maß an Planungssicherheit für die anschließenden Verfahren. So können erhebliche Fehlinvestitionen und entsprechende Folgekosten vermieden werden. Durch die ausdrückliche Integration einer dem Planungsstand entsprechenden Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Grundlage der eigenständigen Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen ist sichergestellt, daß bei jedem wirklich umweltrelevanten Vorhaben — das Raumordnungsverfahren ist in der Regel bei allen Vorhaben durchzuführen, die auch von der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung erfaßt werden — die Umweltauswirkungen analysiert, thematisiert und abgewogen werden. Damit verfügt die Landesplanung über ein Instrument, das konkret und projektbezogen eine möglichst umweltverträgliche Koordinierung der Nutzungsansprüche an den Raum gewährleisten kann.

14.2 Raumverträgliche Bodenbewirtschaftung

14.2.1

Als nicht vermehrbare und kaum erneuerbare Ressource mit vielfältigen ökologischen Funktionen hat der Boden zentrale Bedeutung für den Naturhaushalt und als Lebensgrundlage des Menschen. Zunehmende Belastungen und Gefährdungen durch Stoffeinträge, Substanzverluste, Flächeninanspruchnahme sowie daraus folgende Strukturschäden machen eine langfristig angelegte Vorsorgepolitik erforderlich. Durch flächenschonende Zuordnung der Bodennutzungen sind Inanspruchnahme und Belastungen des Bodens gering zu halten; dazu sind bei allen planerischen Abwägungsprozessen ökologische Anforderungen stärker zu gewichten. Hierfür hat die Bundesregierung ihre Bodenschutzkonzeption (BT-Drucksache 10/2977 vom 7. März 1985) und den auf dieser Grundlage gemeinsam mit den Ländern entwickelten Maßnahmenkatalog zum Bodenschutz (BT-Drucksache 11/1625 vom 12. Januar 1988) vorgelegt.

Ihren zentralen Handlungsansätzen – „Minimierung der Belastungen des Bodens und Trendwende im

Landverbrauch" — entspricht die Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung nach dem novellierten Raumordnungsgesetz, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln. Raumordnung und Landesplanung sowie Bauleitplanung haben die Inanspruchnahme von Grund und Boden durch Abwägung, Planung und Koordination der vielfach miteinander konkurrierenden Flächenansprüche verträglich zu gestalten. Die Vermeidung bzw. Verminderung schädlicher Stoffeinträge erfolgt in erster LInie durch die auf die einzelnen Umweltmedien bezogenen Instrumente und Maßnahmen der Fachpolitiken wie Gewässerschutz und Luftreinhaltepolitik. Aufgabe der Landschaftsplanung ist es, den Fachbeitrag des Naturschutzes und der Landschaftspflege für das Planungssystem der Landes-, Regional- und Bauleitplanung, aber auch für andere raumbedeutsame Fachplanungen zu erbringen.

14.2.2

Von der gesamten Bodenfläche des Bundesgebietes werden etwa 85 v.H. durch die Land- und Forstwirtschaft und 12 v.H. durch Siedlung und Verkehr genutzt.

Bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung können sich erhebliche Rückwirkungen auf den Boden und seine ökologischen Funktionen ergeben. Rückwirkungen resultieren im wesentlichen aus nicht sachgerechter und bestimmungsgemäßer Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und Düngemitteln. Pflanzenschutzmittel sind Stoffe, die das Artenspektrum der Bodenorganismen und Ackerbegleitpflanzen einengen. Einzelne häufig verwendete Pflanzenschutzmittel sind in jüngerer Zeit im Grundwasser nachgewiesen worden. Anzeichen für einen rückläufigen Verbrauch gibt es bisher nicht. Übersteigt die Nährstoffzufuhr den Nährstoffentzug durch die Kulturpflanzen (Überdüngung), so kommt es zu Bodenbelastungen. Der Handelsdüngerverbrauch im Bundesgebiet ist — gemessen an Nährstoffen — seit den 70er Jahren beträchtlich angestiegen, bei sehr unterschiedlichen Entwicklungen der Düngersorten. Im Berichtszeitraum ging der Verbrauch an Phosphat und Kali zurück, während er bei Kalk und Stickstoff anstieg. Stickstoffüberschüsse sind besonders problematisch wegen der zunehmenden Auswaschung von Nitrat aus dem Boden ins Grundwasser und der Freisetzung des klimarelevanten Spurengases Distickstoffoxid.

Die Karte „Verschmutzungsempfindlichkeit/Stickstoff-Überschuß" zeigt Gebiete mit unterschiedlich hohen jährlichen Stickstoffüberschüssen in Kombination mit Gebieten unterschiedlicher Verschmutzungsempfindlichkeit bedeutender Grundwasservorkommen. Die dargestellten Stickstoffüberschüsse beruhen auf einer Modellberechnung und lassen keinen direkten Rückschluß auf die aktuelle Belastung des Grundwassers vor Ort zu. Vor allem in Gebieten großer bis mittlerer Verschmutzungsgefahr — aufgrund geringmächtiger und durchlässiger Deckschichten und aufgrund der Gesteinsart — können selbst Stickstoffüberschüsse unter 100 kg jährlich je Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche die Grundwasservorkommen schon erheblich belasten. Solche Problemräume liegen in allen Bundesländern, in größerem Umfang in Teilräumen von Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern. In diesen Gebieten muß die Stickstoffzufuhr über mineralische Handelsdünger und über wirtschaftseigene Dünger aus der Viehhaltung mit erster Priorität dem Entzug durch die Pflanzen angepaßt und vermindert werden. Aber auch in den anderen Teilräumen mit bedeutenden oder kleineren Grundwasservorkommen sind Extensivierungsmaßnahmen erforderlich, soll die Filterwirkung der Böden zur Sicherung der dezentralen Wasservorkommen und -versorgung aufrechterhalten werden. Beispiele für landwirtschaftliche und wasserwirtschaftliche Maßnahmen zur Verminderung von Nährstoffeinträgen in das Grundwasser und die Oberflächengewässer sind Gülleverordnungen, Gewässerschutzstreifen, Wasserschutzgebiete, Förderung der pflanzenbedarfsgerechten Düngung.

Forstwirtschaftlich genutzte Böden mit den darauf wachsenden Beständen sind zumeist stärker gefährdet als die landwirtschaftlich genutzten Böden. Ursachen sind der durch Filterwirkung der Baumkronen bedingte höhere Stoffeintrag aus der Luft in die Waldböden, ihre Versauerung und entstehende Nährstoff-Ungleichgewichte vor allem durch die erhöhte Stickstoffzufuhr aus der Luft. Besonders betroffen sind alle von Natur aus sauren und sekundär versauerten Waldböden, die etwa 60 bis 70 v.H. der Waldstandorte des Bundesgebietes ausmachen mit Schwerpunkt in den Mittelgebirgen. Die Summierung der Belastungen leitet über die Böden eine Destabilisierung der Waldökosysteme insgesamt ein.

Siedlungstätigkeit beansprucht Grund und Boden durch den Bau von Wohnungen, gewerblichen Arbeits- und Produktionsstätten, Verkehrswegen und vielfältigen sonstigen Infrastruktureinrichtungen. Bei der Errichtung von Bauwerken wird Boden zu Teilen beseitigt, verlagert, vermischt, überschüttet, verdichtet usw., also mehr oder weniger stark verändert. Besonders bei den unterirdischen Bauteilen, wie Fundamentierungen, Tiefgaragen, Unterbau von Straßen sowie den vielfältigen Leitungssystemen, wirkt sich dies aus, fast regelmäßig wird der Grundwasserstand gesenkt und der örtliche Wasserhaushalt gestört. Neben der Überbauung durch die Gebäude selbst werden weitere Anteile von Baugrundstücken z.B. durch Zufahrten, Erschließungswege, Parkplätze, Lagerflächen, Garagen, Stellplätze oder weitere Nebenanlagen versiegelt. Durch allmähliche Nutzungsintensivierung der Grundstücke erfolgt meist noch eine Art Nachverdichtung mit Nachversiegelung. Diese quantitativen und qualitativen Folgewirkungen der Bodeninanspruchnahme beeinflussen durch die Wirkungszusammenhänge und die Summierung von Wirkungen die ökologische Gesamtsituation in den Siedlungsbereichen erheblich. Um dem entgegenzuwirken, wurden im Zuge der Ressortforschung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1988 „Städtebauliche Lösungsansätze zur Verminderung der Bodenversiegelung als Beitrag zum Bodenschutz" entwickelt.

Karte 14.1
Verschmutzungsempfindlichkeit des Grundwassers und Stickstoff-Überschuß

Verschmutzungsempfindlichkeit der bedeutenden Grundwasservorkommen

- Große und mittlere Verschmutzungsempfindlichkeit aufgrund geringmächtiger und durchlässiger Deckschichten sowie mittlere bis große Gefahr der Ausbreitung einer Verschmutzung im Wasserleiter aufgrund der Gesteinsart
- Geringe und mittlere Verschmutzungsempfindlichkeit aufgrund schlecht durchlässiger und/oder mächtiger Deckschichten
- Kleine Vorkommen mit unterschiedlicher Verschmutzungsempfindlichkeit

Berlin (Ost)

Jährlicher N-Überschuß, berechnet aus der N-Bilanz (im Durchschnitt der Jahre 1979—1983)

- unter 100 kg N/ha LF
- 100 bis unter 120 kg N/ha LF
- 120 und mehr kg N/ha LF

Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung

Quelle : Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe — Hannover
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

0 50 100 km

Im Siedlungsbereich befinden sich mit Schadstoffen kontaminierte Böden vor allem an Standorten von Gewerbe- und Industriebetrieben. Die Hauptgefahr dieser sog. Altlasten liegt in der flächenhaften Akkumulation von Schadstoffen im Boden selbst sowie in deren allmählichem Übertritt in das Grundwasser und in die Oberflächengewässer sowie in die Nahrungskette. Bei der Wiederverwendung solcher Flächen wird künftig die Bodennutzung auch nach Kriterien der bestehenden Bodenbelastung zu steuern sein. Dementsprechend ist in das Baugesetzbuch die Pflicht eingeführt, in den Bauleitplänen Flächen zu kennzeichnen, deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind.

Zu den von einer Nutzungsart direkt beanspruchten Flächen kommen die Flächenanteile hinzu, die von ihr indirekt in Anspruch genommen werden. Das sind Flächen, die mit Nutzungs-, Bau- und Funktionsbeschränkungen (z. B. Abstandsflächen, Anbauverbote) belegt sind oder die durch Immissionen (z. B. Lärmbänder, Schadstoffanreicherungen an Verkehrswegen) beeinträchtigt sind. Erst diese sich vielschichtig überlagernden, überschneidenden und durchquerenden direkten wie indirekten Nutzungsansprüche mit ihren Wechselwirkungen ergeben jene raumwirksamen Gesamtansprüche, die in erster Linie für die Bodennutzung, aber auch für den Freiraum insgesamt zum Ausgleich gebracht werden müssen.

14.2.3

Zur langfristigen Vorsorge gegen weitere stoffliche Belastungen des Bodens hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum eine Vielzahl von Maßnahmen auch im Bereich rechtlicher Regelungen ergriffen:

Im Immissionsschutzrecht wurden mit den Verordnungen über Leichtflüchtige Halogenkohlenwasserstoffe (1986), über Störfälle (1988) und über Kleinfeuerungsanlagen (1988) strengere Anforderungen an die Emissionsverhinderung oder -reduzierung gestellt, u. a. um bundesweit die Einträge von Säurebildnern und anderen Schadstoffen auch in den Boden weiter zu vermindern. Mit dem Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BT-Drucksache 11/4909) sollen vor allem Anlagebetreiber verpflichtet werden, auch nach Betriebseinstellung für die Vermeidung von Bodenkontaminationen aus stillgelegten Anlagen zu sorgen. Außerdem sollen Luftreinhaltungspläne schon zur Vorsorge in Gebieten aufgestellt werden können, in denen Beeinträchtigungen der vorgesehenen Nutzungen zu erwarten und deshalb Maßnahmen zur Verminderung der Bodenbelastung erforderlich sind. Der Boden soll ausdrücklich in den Kreis der Schutzgüter nach der Zweckbestimmung des Gesetzes aufgenommen werden.

Im Agrarrecht wurde der Schutz des Naturhaushaltes durch das Pflanzenschutzgesetz (1986) erheblich verstärkt. Das Gesetz enthält z. B. die grundsätzliche Untersagung, Pflanzenschutzmittel auf anderen als landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzten Freilandflächen anzuwenden sowie Verschärfungen bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln. So werden u. a. keine Pflanzenschutzmittel zugelassen, die schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier, auf das Grundwasser und auf den Naturhaushalt — mithin auch auf den Boden — haben. In der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung (1988) werden vollständige Anwendungsverbote sowie Anwendungsbeschränkungen von Pflanzenschutzmitteln mit bestimmten Wirkstoffen für bestimmte Gebietskategorien wie Nationalparke, Naturschutzgebiete, besonders geschützte Biotope, Wasserschutzgebiete und Einzugsbereiche von Trinkwassergewinnungsanlagen festgelegt. Das 1989 im Rahmen des Gesetzes zur Förderung der bäuerlichen Landwirtschaft ergänzte Düngemittelgesetz richtet die Düngung auf Standortbedingungen, Boden- und Pflanzenbedarf aus. Eine weitere Bestimmung des Gesetzes zielt auf eine stärkere Bindung der Tierhaltung an die Fläche.

Weitere Regelungen werden im Bereich des Abfallrechts vorbereitet: Im Rahmen der Novellierung der Klärschlammverordnung wird geprüft, Ausbringungen auf Grünland- und Feldfutteranbauflächen zu untersagen, Orientierungswerte für organische Schadstoffe einzuführen und die Grenzwerte für Schwermetall-Einträge nach Bodeneigenschaften zu differenzieren. Damit werden bundesweite und teilweise regional angepaßte Anforderungen an duldbare Schadstoffgehalte verschärft, um Flächenbelastungen zu reduzieren, die aus abfallwirtschaftlichen Gründen erwünschte bodenbezogene Klärschlammverwertung aufrechtzuerhalten und zugleich auf Schadstoffrückhaltung bzw. -vermeidung an den Verursacherquellen zu dringen. Die abfallrechtlichen Verwaltungsvorschriften („TA Abfall") werden neben technischen auch standörtliche Anforderungen an Deponien festlegen, sie also z. B. in Wasservorranggebieten ausschließen.

Diese am Verursacherprinzip orientierten Rechtsnormen zur systematischen Emissionsreduzierung wurden im Berichtszeitraum ergänzt um Regelungen, die dem haushälterischen Umgang mit der Ressource Boden dienen:

Im Bauplanungsrecht verbesserte das Baugesetzbuch vom 8. Dezember 1986 das Instrumentarium für wirksamen Bodenschutz deutlich: Gemeindliche Bauleitplanung muß zu Schutz und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen beitragen. Für die vielfältigen dabei zu berücksichtigenden Belange ist nun der sparsame und schonende Umgang mit Grund und Boden besonders hervorgehobenes Abwägungskriterium. Die im Außenbereich zulässigen Vorhaben müssen in flächensparender und den Außenbereich schonender Weise ausgeführt werden. Außerdem ist klargestellt, unter welchen Voraussetzungen bei Außenbereichsvorhaben — etwa zur Gewinnung von Steinen, Erden und anderen Bodenschätzen — das Einvernehmen der Gemeinde und die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde versagt werden dürfen. Erhaltung, Erneuerung und Fortentwicklung vorhandener Ortsteile zu bevorzugen und im Bebauungsplan auch Höchstgrößen für Wohnbaugrundstücke festsetzen zu können, dienen dem Anliegen flächensparenden Bauens. Mit der 4. Novelle der Baunutzungsverordnung vom 23. Ja-

nuar 1990 werden erstmals Obergrenzen für die Versiegelung der Baugrundstücke festgelegt.

Im Raumordnungsrecht verankerte das Gesetz zur Verbesserung des Umweltschutzes in der Raumordnung und im Fernstraßenbau (1986) die Belange des Bodenschutzes und der vorsorgenden Sicherung von Rohstoffvorkommen in den Grundsätzen.

Die Novelle des Raumordnungsgesetzes vom 11. Juli 1989 konkretisiert die Erfordernisse räumlicher Vorsorgepolitik im Sinne des Bodenschutzes in den Grundsätzen der Raumordnung. Land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung sollen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen beitragen, für sie gut geeignete Böden sind in ausreichendem Umfang zu erhalten. Bei Nutzungsänderung sind ökologisch verträgliche Nutzungen anzustreben. Insbesondere aber ist für den Schutz des Bodens als Teil des Naturhaushaltes unter Berücksichtigung der vielfältigen Wechselwirkungen und für die sparsame und schonende Inanspruchnahme von Grund und Boden zu sorgen. In der Begründung ist u.a. klargestellt, daß notwendige Inanspruchnahmen von Grund und Boden möglichst auszugleichen sind.

Mit dem Begriffspaar „Grund und Boden" hat der Gesetzgeber die unterschiedlichen, aber untrennbaren Eigenschaften dieser Ressource angesprochen: „Grund" als Baugrund, Standort für bauliche Anlagen und alle Arten von Infrastruktureinrichtungen — „Boden" als Teil des Naturhaushalts mit seinen biotischen und abiotischen Funktionen und Potentialen. Sparsamer Umgang bedeutet, Flächen in möglichst geringem Umfang in Anspruch zu nehmen, und schonender Umgang, die ökologischen Funktionen zu erhalten. Beides zielt auf die Leitvorstellungen Ressourcensicherung und Offenhalten künftiger Handlungsspielräume. Die Grundsätze des Planungsrechts, mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen, verpflichten also alle Planungsträger, sowohl die quantitativen wie die qualitativen Seiten der Flächennutzung in ihre Abwägung einzubeziehen, um die Bodenfunktionen im Naturhaushalt zu erhalten und nachhaltige und multifunktionale Nutzungsmöglichkeiten auch für künftige Generationen zu erreichen.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat in ihrer Entschließung „Raumordnung und Schutz des Bodens" vom 14. Dezember 1987 die Grundsätze, Ziele und Instrumente der Raumordnung und Landesplanung zusammenfassend dargestellt, die für die abgewogene Inanspruchnahme von Grund und Boden wirksam sind. Zugleich zeigt sie notwendige Felder der Kooperation mit gemeindlicher und fachlicher Planung auf. Für die Umsetzung der Ziele des Bodenschutzes fördert die Bundesregierung im Schwerpunkt „Bodenbelastung und Wasserhaushalt" mit derzeit rd. 20 Mio. DM jährlich wirkungs- und anwendungsbezogene Forschung. Die in Zusammenarbeit von Bund und Ländern geschaffene fachliche Basis für ein Bodeninformationssystem wird Beurteilungs- und Planungsgrundlagen im Zuge seiner Realisierung verbessern.

14.3 Natur und Landschaft

14.3.1

Die anhaltende Gefährdung der wildlebenden Pflanzen- und Tierarten ist am deutlichsten den „Roten Listen" zu entnehmen. Ein Vergleich früherer Artenverzeichnisse mit dem heutigen Stand zeigt, daß sich die Situation trotz zahlreicher Schutzmaßnahmen insgesamt nicht verbessert hat. So zeigt beispielsweise ein Vergleich der „Roten Listen" der gefährdeten Brutvogelarten zwischen 1971 und 1986, daß die Artenzahlen zwar nur geringfügig schwanken, der Grad der Gefährdung durch Populationsdezimierung aber zugenommen hat.

Artenrückgang und -gefährdung durch Biotopveränderungen verursachen nach einer Zusammenstellung der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie viele Verursacherbereiche, insbesondere Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Tourismus, Rohstoffgewinnung und die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Derartige Verluste an naturnaher Landschaft und die Zerschneidung und Verinselung von Lebensräumen führen dazu, daß empfindliche und spezialisierte Arten nicht mehr lebensfähig sind. Da in Ernährung und Fortpflanzung für Fauna und Flora gesetzmäßige Verkettungen bestehen, hat das Aussterben von Pflanzen- und Tierarten weitreichende Folgen für die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts. Deshalb nehmen die Flächenansprüche des Arten- und Biotopschutzes an die o.g. Nutzungsbereiche zu. So wird aus umweltpolitischen Gründen in der agrarischen Kulturlandschaft ein Biotopverbund mit einem Flächenanteil von mindestens etwa 10 v.H. angestrebt, wobei dieser Anteil regional je nach naturräumlicher Ausstattung von 5 bis 20 v.H. schwanken kann (vgl. BT-Drucksache 11/6146 vom 21. Dezember 1989).

Zu der Artengefährdung tragen auch Tourismus und Freizeitaktivitäten erheblich bei, die zunehmend besonders die naturnahe, reizvolle Landschaft zum Ziel haben. Dabei sind die am intensivsten genutzten Freizeitregionen gerade die ökologisch sensibelsten Gebiete, wie z.B. das Wattenmeer und der Alpenraum, aber auch Teile des Hochschwarzwaldes, des Bayerischen Waldes oder des Harzes. Hier treten auch die schärfsten Konflikte zwischen Freizeitnutzung und Erhaltung der Naturgüter auf. Besonders betroffen sind daneben die in den Verdichtungsgebieten liegenden traditionellen Ausflugsziele, wie z.B. die Seen südlich von München, der Vordertaunus oder das Sauer- und Westmünsterland im Einzugsbereich der Rhein-Ruhr-Ballung. So zeigen Untersuchungen des Forstenrieder Parks im Süden von München einen Tagesdurchschnitt von bis zu 90 Besuchern je Hektar. Auch für die Natur- und Nationalparke ist ein kräftig zunehmendes Besucheraufkommen zu verzeichnen.

Zwischen 1969 und 1982 wuchsen beispielsweise die Besucherzahlen im Nationalpark Bayerischer Wald von 200000 auf 1,5 Mio. Personen jährlich.

Die Nutzungsansprüche von Freizeit und Umwelt sind deshalb bei Unverträglichkeit durch räumliche Planung regional und örtlich zu entflechten. Maßnahmen zur Konfliktlösung können die Ausweisung von Schutz- und Vorranggebieten sein, räumlich-zeitlich befristete Beschränkungen des Betretungsrechts der Landschaft gemäß Landesrecht, aber auch die Förderung umweltverträglicher und regional angepaßter Formen des Erholungs- und des Fremdenverkehrs.

Eine Möglichkeit zur Steuerung konfliktträchtiger Entwicklungen bietet künftig verstärkt die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen in Raumordnungsverfahren nach § 6a Raumordnungsgesetz.

14.3.2

Die Waldschadenserhebung 1989 zeigt für 53 v.H. der gesamten Waldfläche des Bundesgebietes eine mehr oder minder starke Schädigung der Waldbäume. Insgesamt zeigt sich seit 1985 eine gewisse Stabilisierung auf hohem Schadensniveau. Dabei hat sich jedoch der Zustand der Wälder je nach Baumart und Standort unterschiedlich entwickelt. Die Tanne ist trotz einer leichten Erholung die bei weitem am stärksten geschädigte Baumart. Eine deutliche Schadenszunahme zeigen seit 1987 alle Laubbaumarten, bei denen nach wie vor auch ein bemerkenswert hoher Befall durch biotische Schadorganismen besteht. Während im mittleren Teil der Bundesrepublik Deutschland, in Bayern und in Schleswig-Holstein die Situation gegenüber 1988 unverändert erscheint, haben die mittleren und starken Schäden in Baden-Württemberg und Niedersachsen zugenommen. Im Saarland hat sich auch 1989 eine Verbesserung im Zustand des Waldes fortgesetzt, gleiches gilt für die Stadtstaaten Hamburg und Berlin. Im gesamten Bundesgebiet sind bestimmte Schadensschwerpunkte festzustellen, insbesondere aber in den höheren Lagen der Mittelgebirge und in den Alpen. Die größten Schäden sind im Harz, im nordwesthessischen Bergland, im hessischen Teil des Odenwaldes, in der Rhön, im Schwarzwald, im Fichtelgebirge und Frankenwald, im Bayerischen Wald sowie in den Bayerischen Alpen zu verzeichnen. Großflächig auftretende Waldschäden und abgestorbene Waldbestände, wie sie sich bereits vereinzelt in den Höhenlagen des Schwarzwaldes, im Fichtelgebirge und im Harz zeigen, beeinflussen nicht nur den Naturhaushalt, die Wald- und Gewässerbiotope sowie deren Tier- und Pflanzenwelt. Sie bedeuteten bei einem Fortschreiten der Waldschäden auch den Verlust der Stabilisierungs- und Schutzfunktionen des Waldes sowie Schäden durch erhöhte Oberflächenabflüsse und Erosionen in Gebirgslagen. Daneben ist in den betroffenen Regionen langfristig mit Einbrüchen im Fremdenverkehr, der Stillegung zahlreicher landwirtschaftlicher Betriebe und mit der Abwanderung von Arbeitskräften zu rechnen, die auf den Wirtschaftsfaktor Wald und auf Tourismus angewiesen sind. Darüber hinaus verstärken die Waldschäden in den Industrieländern den Treibhauseffekt ebenfalls, da sie die Kohlendioxid-Bindung in den Waldbeständen reduzieren.

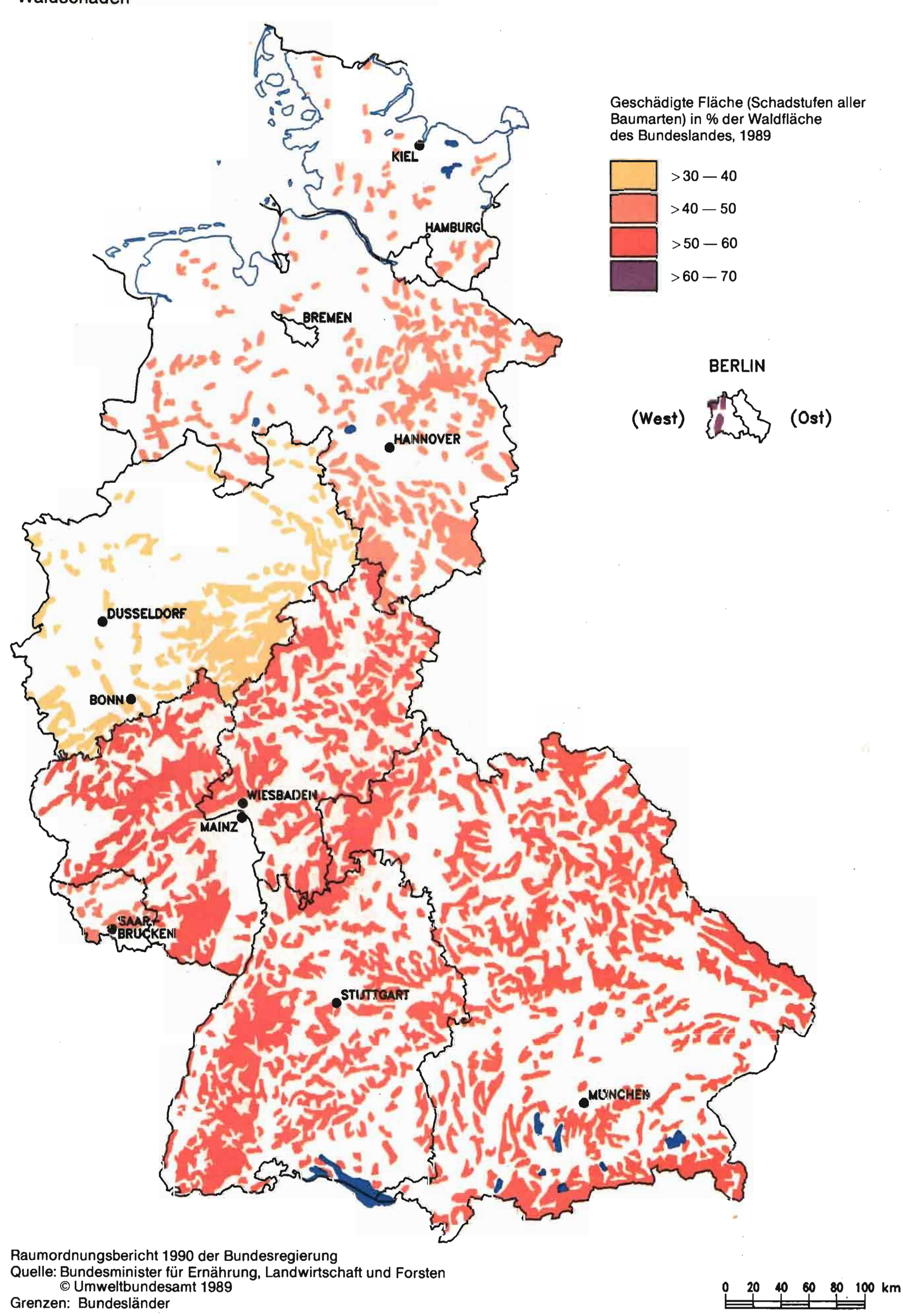
Eine wesentliche Voraussetzung zur Verbesserung des Zustandes der Wälder ist die Reduzierung der Luftschadstoffe. Für die Waldschadensforschung wurden seit 1983 erhebliche Mittel bereitgestellt. Bis Ende 1988 wurden rd. 590 Vorhaben mit einem Mittelvolumen von rd. 277 Mio. DM von Bund und Ländern gefördert. Im engeren Bereich der Ursachen-Wirkungsforschung wurden 1988 etwa 500 Vorhaben mit einem Volumen von rd. 200 Mio. DM gefördert. Flankierend zur Luftreinhaltepolitik förderte die Bundesregierung seit 1984 im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" als forstliche Maßnahmen die Düngung, die mehrfache Bestandspflege, die Unterpflanzung lückiger und verlichteter Bestände sowie die Wiederaufforstung.

Die Alpenregion ist als Lebensraum sowohl für den Menschen als auch für Fauna und Flora zunehmend gefährdet. Eine Vielzahl von Belastungen wie der zunehmende Verkehr und der weiter ansteigende Tourismus trägt dazu bei, daß der sensible Naturhaushalt der alpinen Bergwelt beeinträchtigt wird. Besonders betroffen sind die Bergwälder durch touristische Nutzung und Infrastruktur, durch Verbißschäden aufgrund überhöhter Wildbestände sowie durch die von Luftschadstoffen verursachten Waldschäden. Als Folge einer Konferenz im Oktober 1989 mit allen am Alpenraum beteiligten Staaten ist daher der Abschluß einer Konvention bis 1991 geplant, die den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen dieser Region durch abgestimmte Sanierungs- und Vorsorgemaßnahmen sicherstellen soll.

14.3.3

Wichtige Aufgabe einer räumlichen Vorsorgepolitik ist der Schutz noch vorhandener naturnaher Landschaftsstrukturen und natürlicher Ressourcen sowie die Erhaltung der Restbestände seltener Biotope. Gleichrangig daneben muß die Entwicklung und Sicherung umweltverträglicher Nutzungsformen im gesamten Raum treten. Die Anzahl der festgesetzten Naturschutzgebiete hat sich im Zeitraum 1985 bis einschließlich 1988 von 2101 auf 3063 erhöht. Mit 3438,3 km² haben die gesamten Naturschutzgebiete am 1. Januar 1989 einen Flächenanteil von 1,38 v.H. gegenüber 1,06 v.H. in 1985. Der Umfang der neu ausgewiesenen Naturschutzgebiete ist merklich kleiner als in früheren Jahrzehnten. Dies ist darauf zurückzuführen, daß in der dicht besiedelten Bundesrepublik Deutschland die Ausweisung größerer zusammenhängender Areale immer schwieriger wird. Die Schutzziele werden in einem großen Anteil der Gebiete bisher nicht oder nur unzureichend erfüllt. Dazu tragen neben der häufig zu kleinen Fläche auch eine bisweilen ungenügende Abstimmung der überlagernd zugelassenen Nutzungen wie Freizeit und Erholung, Forstwirtschaft, Landwirtschaft, Wasserbau und Verkehr mit den Naturschutzzielen bei. Die inzwischen in allen Bundesländern durchgeführten Biotopkartierungen weisen einen schutzwürdigen Flächenanteil zwischen 5 und 10 v.H. aus, mit dessen rechtskräftiger Festsetzung als Naturschutzgebiete aufgrund des komplizierten Ausweisungsverfahrens und des damit verbundenen hohen

Karte 14.2
Waldschäden



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
© Umweltbundesamt 1989
Grenzen: Bundesländer

Verwaltungsaufwands erst in einem Zeitraum von 6 bis 8 Jahren gerechnet werden kann.

Es ist daher um so wichtiger, im Rahmen der langfristigen räumlichen Vorsorgepolitik durch die Landesplanung bereits Vorranggebiete für den Arten- und Biotopschutz, für den Klimaausgleich oder für besondere ökologische Funktionen auszuweisen. Grundlagen, Bewertungen und Vorschläge hierfür sind durch die Landschaftsrahmenpläne zu erarbeiten, um auf regionaler Ebene die Erfordernisse zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts (vgl. §§ 1 Abs. 1 Nr. 2 und 3 und 2 Abs. 1 Nr. 8 ROG) zu konkretisieren. Ihre Umsetzung erfolgt durch Aufnahme in die Regionalpläne; sie werden damit nach jeweiligem Landesrecht ebenfalls behördenverbindliche Zielvorgaben für Fachplanungen und örtliche Planungen. Landschaftsrahmenpläne liegen in den Bundesländern zwar weitgehend flächendeckend vor, Aussagendichte und Integrationsgrade haben sich jedoch sehr unterschiedlich entwickelt. Um diesen ökologischen Beitrag zur Regionalplanung wirksamer zu gestalten, hat die Akademie für Raumforschung und Landesplanung für die beabsichtigte Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes vorgeschlagen, die Einbeziehungs- und Verbindlichkeitsregelung gemäß § 5 Abs. 2 unbedingt beizubehalten. Mindestinhalte der Pläne – die auch regionalspezifische ökologische Eckwerte bestimmen sollten – zu normieren und eine Begründungspflicht für Abweichungen von den landschaftsrahmenplanerischen Zielvorstellungen einzuführen. Sinngemäß sollten solche Konkretisierungen auch für die anderen Planungsebenen (landesweite Landschaftsprogramme, örtliche Landschaftspläne) getroffen werden.

14.3.4

Seit 1979 fördert die Bundesregierung Naturschutzvorhaben zur Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung. Im Haushaltsplan 1989 wurde der Mittelansatz auf 22 Mio. DM erhöht. Damit können mehrere Naturschutzgroßprojekte weitergeführt und zukünftig auch Flächen für Zwecke des Naturschutzes langfristig angepachtet werden. Das darin enthaltene Gewässerrandstreifenprogramm erweitert ferner die bisherige Zielsetzung der Förderung von Naturschutzgroßprojekten um das Ziel der Verbesserung der ökologischen Qualität oberirdischer Gewässer.

Der Bund fördert ferner Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben zur Umsetzung von Forschungsergebnissen und neuen Verfahren. Von besonderem Interesse sind dabei Vorhaben zur Renaturierung und zur Schaffung von Biotop-Verbundsystemen. 1989 betrug das Volumen der Fördermittel rd. 5,1 Mio. DM. Dieser Ansatz wurde 1990 auf 10,1 Mio. DM angehoben.

Am 1. November 1987 hat das „Gemeinsame Sekretariat für die Zusammenarbeit beim Schutz des Wattenmeeres" zwischen Dänemark, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland in Wilhelmshaven seine Arbeit aufgenommen. Wesentliche Aufgaben des Sekretariats sind u. a. die Sammlung und Verbreitung von Informationen über Tätigkeiten mit erheblichen Auswirkungen auf die natürliche Umwelt im Wattenmeer sowie die Koordinierung bei Vorbereitung und Durchführung von Regierungsgesprächen der drei Wattenmeer-Anrainerstaaten. Zu den Hauptergebnissen der letzten Regierungsgespräche zählen die Einigung über ein Abkommen zum Schutz der Seehundpopulation im Wattenmeer sowie die Verabschiedung eines Aktionsprogramms zur Unterstützung des Wiederaufbaus der Seehundpopulation.

Im Frühjahr 1989 hat die Freie und Hansestadt Hamburg einen Gesetzentwurf zur Errichtung eines Nationalparks „Hamburgisches Wattenmeer" vorgelegt. Danach sollen die Schutzregelungen für diesen Teil des Wattenmeers flächig erweitert und inhaltlich verstärkt werden. Der Entwurf sieht die Einteilung des Hamburgischen Wattenmeers in zwei Zonen unterschiedlicher Schutzintensität vor, analog den Nationalparkkonzepten der Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Die Länder Schleswig-Holstein und Hamburg beabsichtigen ferner, ihre Wattenmeerregionen für die Liste von Feuchtgebieten internationaler Bedeutung (Ramsar-Übereinkommen) anzumelden.

Mit dem am 1. Januar 1987 in Kraft getretenen Ersten Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes ist im wesentlichen das Artenschutzkapitel neu gefaßt worden. Der Schutz wildlebender Pflanzen- und Tierarten vor dem unmittelbaren menschlichen Zugriff und dem Handel stand dabei im Vordergrund.

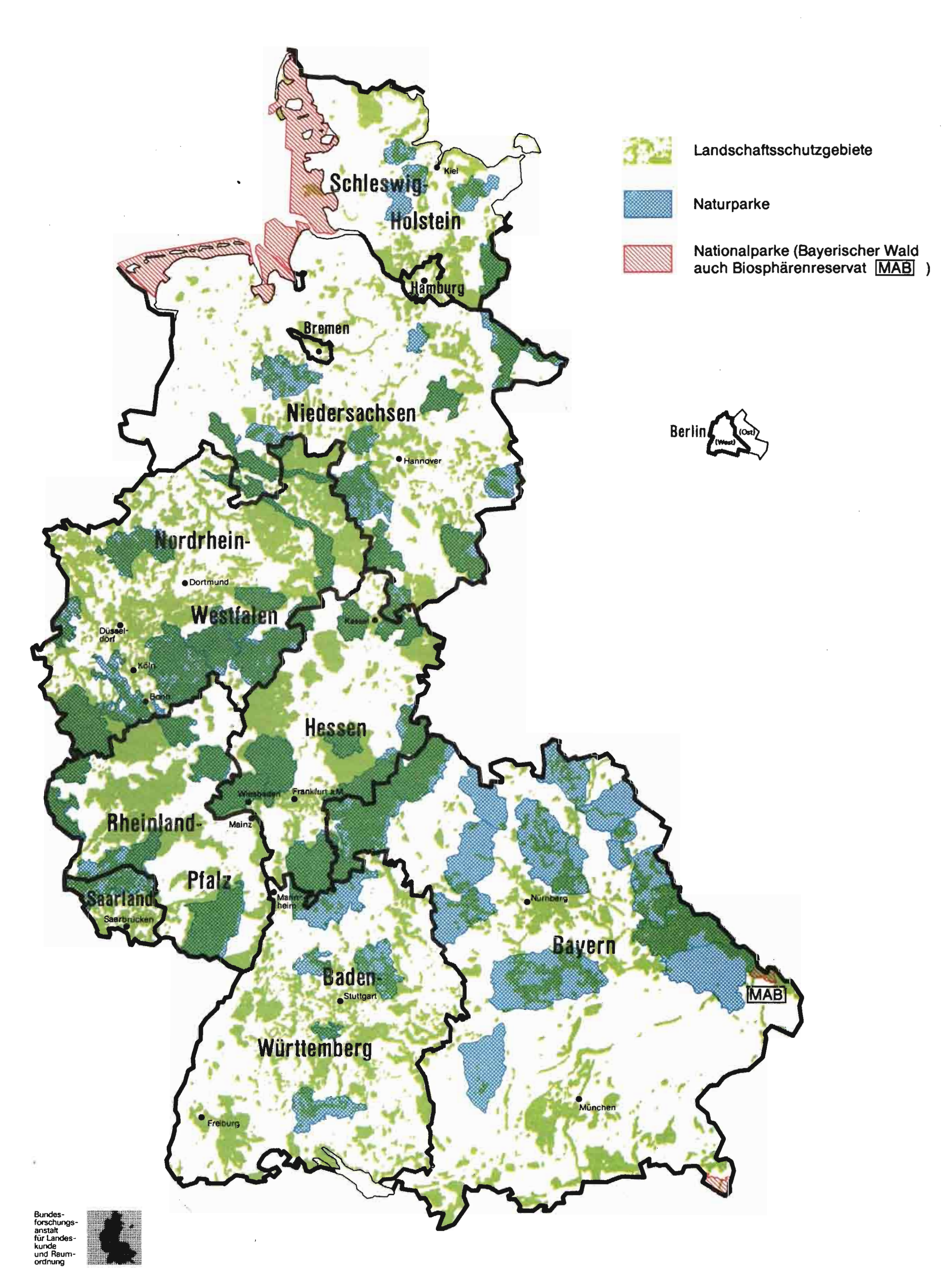
14.4 Raumverträgliche Gewässernutzung

14.4.1

Ein ausreichendes und vielseitig verwendbares Wasserangebot ist wesentlicher Standortfaktor für die räumliche Entwicklung und Voraussetzung für gleichwertige Lebensbedingungen. Grundsätzlich sollten in allen Teilräumen jeweils die wesentlichen Nutzungsanforderungen an die oberirdischen Gewässer und das Grundwasser, wie Gewinnung von Trink- und Brauchwasser, landwirtschaftlicher Bedarf, Fischerei, Erholung und Erhaltung der gebietstypischen Fauna und Flora, erfüllt werden können. Überregionaler Transfer von Wasser sollte begründete Ausnahme für Teilräume mit Mangel an natürlichen Vorkommen bleiben.

Ziel der Raumordnungspolitik bleibt daher ein möglichst hoher Gewässergütestandard, um innerregionale Handlungsspielräume für die Sicherung der Nutzung der Wasserressourcen zu erhalten oder zu schaffen und keine strukturellen Entwicklungen zu fördern, die zu regionsüberschreitendem Transport großer Wassermengen führen. Die programmatischen Schwerpunkte der Raumordnung und die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung „Schutz und Sicherung des Wassers" vom 21. März 1985 geben der dezentralen Sicherung und Gewinnung von Wasser eindeutig Vorrang. Die Umsetzung dieses Ziels und die notwendige Vermeidung von Schadstoffeinträgen in das Wasser erfordern eine

Karte 14.3
Landschaftsschutzgebiete, Naturparke und Nationalparke in der Bundesrepublik Deutschland



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung

Quelle: Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie Bonn-Bad Godesberg 1989

enge Zusammenarbeit insbesondere mit Wasserwirtschaft, Landwirtschaft, Immissionsschutz, Siedlungs- und Verkehrsplanung. Auch die Konzeption „Schwerpunkte des Grundwasserschutzes" der Bundesregierung vom Dezember 1987 und das Grundwasserschutzprogramm der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser 1987 unterstützen diese raumordnungspolitischen Ziele.

14.4.2

Bei den Fließgewässern des Bundesgebietes hat sich die Gewässergüte infolge des verstärkten Baus kommunaler und industrieller Kläranlagen und der Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit, aber auch durch innerbetriebliche Maßnahmen zur Schadstoffverringerung weiter verbessert.

Die Gewässergütekarten der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) – zuletzt 1985 – zeigen die unterschiedlichen räumlichen Entwicklungen.

In Ergänzung dieser Gütekarten über die biologischen Eigenschaften der Fließgewässer hat die LAWA 1989 erstmals Karten über deren physikalisch-chemischen Zustand herausgegeben. Die Karten geben einen bundesweiten Überblick über die stoffliche Belastungssituation der Fließgewässer von 1982 bis 1987: Sie lassen erzielte Verbesserungen erkennen, z. B. bei der Belastung mit schwer abbaubaren organischen Verbindungen und bei der Phosphor-Belastung, auch wenn diese immer noch wesentlich zum Algenwachstum in Seen, Flüssen und Nord- und Ostsee beiträgt. Sie kennzeichnen gleichzeitig überhöhte Belastungen etwa bei Schwermetallen, Chlorid und Nährstoffen, zeigen also regionale Prioritäten für notwendige Maßnahmen.

Die künftig 5jährigen Ausgabe-Folgen werden Vergleiche, längerfristige Trendaussagen und räumliche Prioritätensetzung besser ermöglichen.

Lassen die Reduzierungsmaßnahmen an den Punktquellen (industrielle Direkteinleiter, kommunale Kläranlagen) Verbesserungen bei den Oberflächengewässern erkennen, so stellt sich beim Grundwasser die Lage ungünstiger dar: Ansteigende Belastungen insbesondere durch die schwer abbaubaren halogenierten Kohlenwasserstoffe treten vornehmlich in Verdichtungsräumen mit ihrem Industriebesatz auf, Belastungen durch Nitrat und Pflanzenschutzmittel bzw. deren Abbauprodukte in ländlichen Räumen. Schätzungsweise bis 20 v. H. der 6300 Wasserversorgungsunternehmen werden bei einzelnen Stoffen die Grenzwerte der Trinkwasserverordnung von 1986 wegen der Vorbelastung des geförderten Wassers nicht einhalten können, so daß die Sanierung der Wasservorkommen notwendig wird.

Damit zeigen sich Auswirkungen jahrelang summierter diffuser Einträge — regional unterschiedlich — im gesamten Bundesgebiet, auch in Wassergewinnungs- und Wasserschutzgebieten. Flächendeckende Meßprogramme für die Grundwasserbeschaffenheit sind in den meisten Bundesländern erst im Aufbau.

Als ein Beispiel ist die Entwicklung 1977/83 des Nitratgehaltes im Trinkwasser für Baden-Württemberg dargestellt.

Nach den nur z. T. regional differenzierten, meist generellen Angaben der Bundesländer über gehäuft auftretende Nitratprobleme in der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage „Schutz des Lebensmittels Trinkwasser" (BT-Drucksache 11/5179 v. 14. September 1989) handelt es sich überwiegend um Gebiete intensiver landwirtschaftlicher Nutzung bzw. mit Sonderkulturen. Wegen der langen Verweil- und Reaktionszeiten im System Boden — Sikkerwasser — Grundwasser ist mit einem Anstieg der Nitratgehalte auch in noch gering belasteten Gebieten zu rechnen; selbst bei pflanzenbedarfsgerechter Düngung und sog. integriertem Pflanzenschutz ist ein Rückgang der Stoffgehalte nicht kurzfristig zu erwarten.

Für den Vollzug der Trinkwasserverordnung durch die zuständigen Länderbehörden ist es erklärtes Ziel der Bundesregierung, die Schließung von Wasserwerken und den Verlust von Wasserschutzgebieten zu vermeiden, um die örtliche Wasserversorgung zu erhalten und die Wasservorkommen auf Dauer so zu sanieren, daß einwandfreie Wasserqualität wiederhergestellt wird. Aus der Sicht raumordnerischer Vorsorgepolitik muß überhöhte Dünger- und Pflanzenschutzmittel-Anwendung wirklich flächendekkend rückgeführt werden, um in allen Teilräumen die Qualität der Grundwasservorkommen zu wahren oder wieder zu erreichen und dezentrale Versorgungsstrukturen aufrechtzuerhalten.

Bei der öffentlichen Abwasserbeseitigung hat sich zwischen 1983 und 1987 der Anschlußgrad der Einwohner an Kläranlagen, die die Mindestanforderungen der 1. Abwasser-Verwaltungsvorschrift (i. d. F. vom 16. Dezember 1982) einhalten, weiter erhöht.

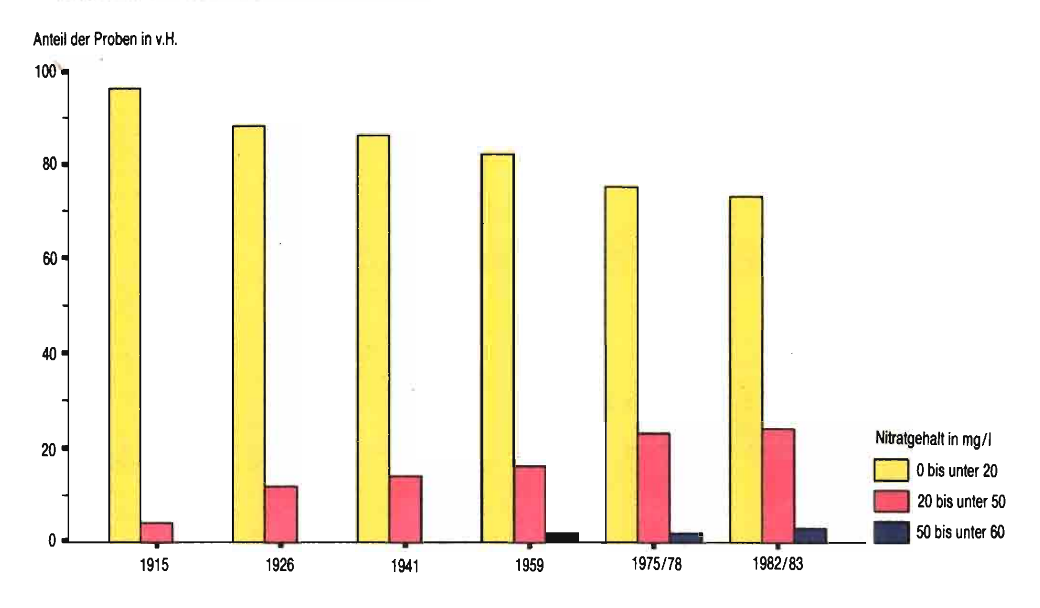
Dies wurde erreicht durch erhebliche Investitionen in den Bau und Ausbau kommunaler Kanalisationen und Abwasserbehandlungsanlagen; im Berichtszeitraum beliefen sich die Ausführungskosten auf eine Größenordnung von gut 5 Mrd. DM jährlich. Die Mindestanforderung an gemeindliche Abwasserbehandlungsanlagen sind inzwischen durch Novellierung vom 9. November 1988, in Kraft getreten seit 1. Januar 1989, in Anbetracht der Gewässerbelastung und der weiterentwickelten Technik erhöht und um die Eliminierung der Nährstoffe Stickstoff und Phosphor erweitert worden. Die strengeren Regelungen werden bei den Kommunen ca. 15 Mrd. DM zusätzliche Investitionskosten zur Folge haben.

Die Wassernutzung von Bergbau und Verarbeitendem Gewerbe ist im Berichtszeitraum insgesamt weiter zurückgegangen. In der Abwasserbehandlungsart zeigte sich erwartungsgemäß ein Trend zu den höherwertigen Reinigungsverfahren (Abb. 14.4). Geringer war allerdings auch die absolute Menge des behandelt abgeleiteten Abwassers. Wesentlich erhöht hat sich dagegen die von der Industrie in das öffentliche Netz abgeleitete Abwassermenge.

14.4.3

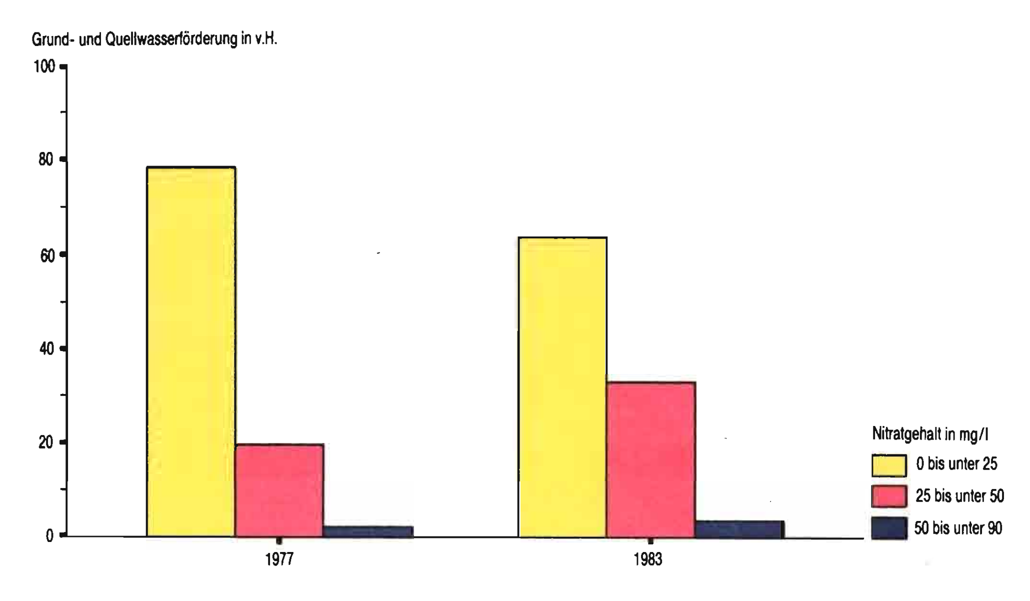
Um bei den Wasserressourcen Gütestandards zu halten bzw. wieder zu erreichen, hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum eine Reihe von Maßnahmen getroffen oder eingeleitet:

Abbildung 14.1
Nitratgehalt im Trinkwasser 1915 bis 1983



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Auswertung des Bundesgesundheitsamtes (BGA) in LAWA-Wasserversorgungsbericht 1986

Abbildung 14.2
Nitratgehalt im Trinkwasser — Beispiel: Baden-Würtemberg 1977 und 1983



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: LAWA-Wasserversorgungsbericht 1986

Abbildung 14.3
Entwicklung der öffentlichen Abwasserbehandlung 1979, 1983 und 1987

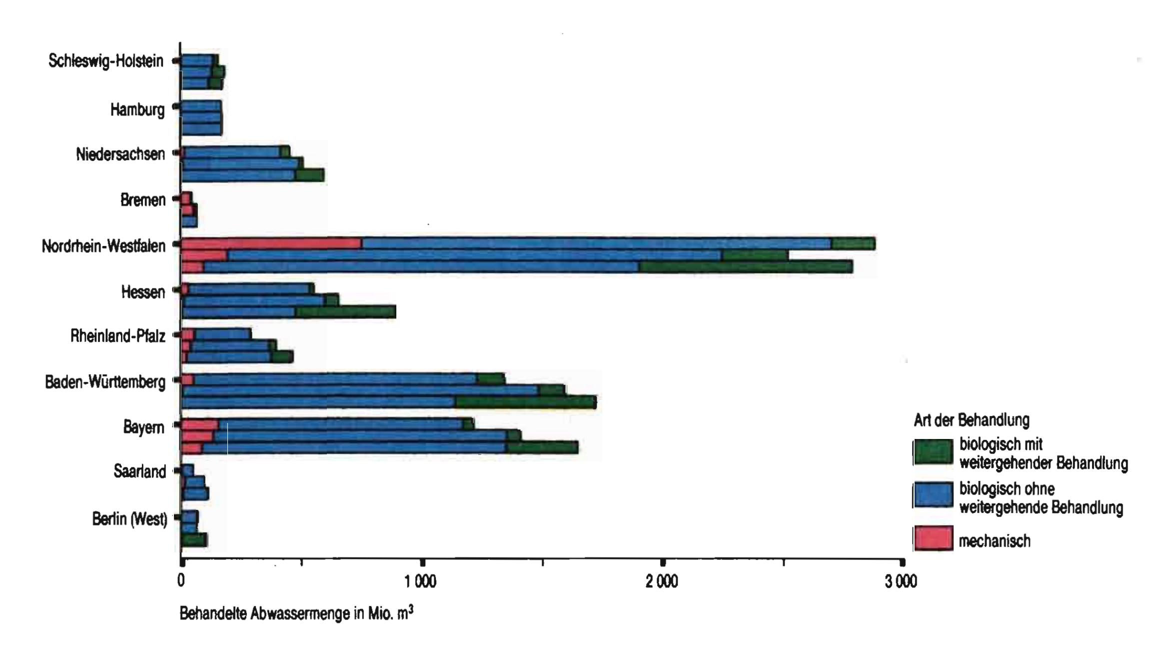
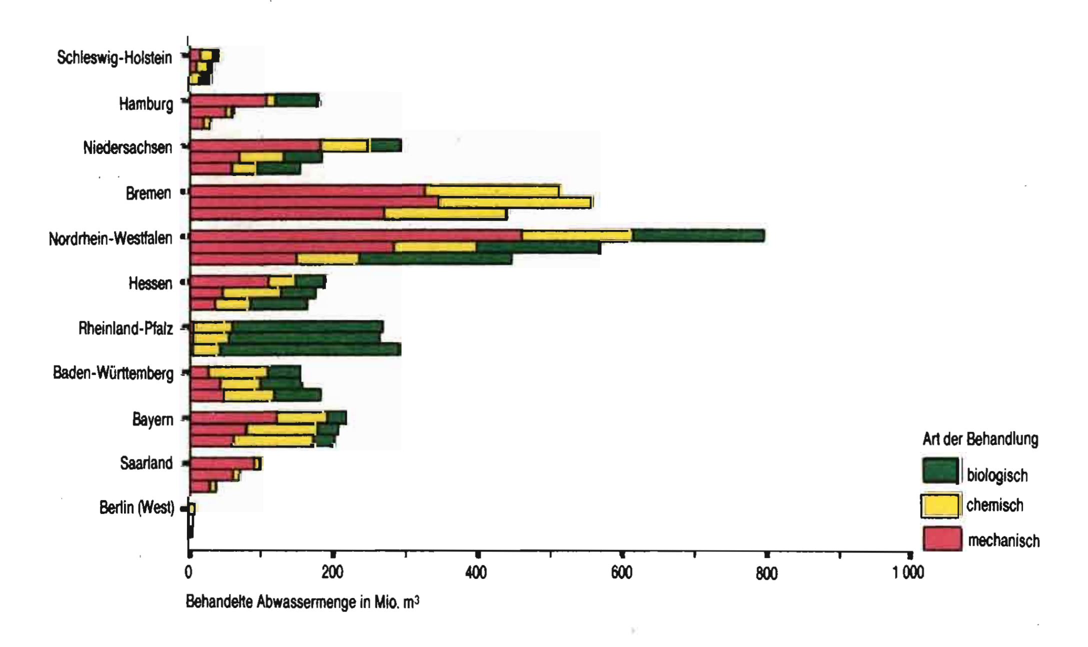


Abbildung 14.4
Entwicklung der industriellen Abwasserbehandlung 1979, 1983 und 1987



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR, Statistisches Bundesamt — Sonderaufbereitung Umweltstatistik

Tabelle 14.1

Öffentliche Abwasserbeseitigung

Land	Anschlußgrad der Wohnbevölkerung[1]									Gesamtes Abwasseraufkommen			Gesamtes behandeltes Abwasser		
	an öffentliche Sammelkanalisation			an öffentliche Kläranlagen[2]			an Kanalisation, aber nicht an Kläranlagen								
	1983 in v.H.	1987 in v.H.	Diff.[3]	1983 in v.H.	1987 in v.H.	Diff.[3]	1983 in v.H.	1987 in v.H.	Diff.[3]	1983 Mio. m³	1987 Mio. m³	Veränd.[4]	1983 Mio. m³	1987 Mio. m³	Veränd.[4]
Schleswig-Holstein	81	85	4	80	84	4	2	2	0	162,7	180,9	11	183,7	173,3	− 6
Hamburg	94	95	1	94	95	1	1	0	− 1	162,1	147,8	− 9	171,4	172,3	1
Niedersachsen	83	86	3	82	85	3	1	1	0	417,3	557,2	34	527,3	628,0	19
Bremen	99	100	1	99	100	1	0	0	0	49,8	56,5	13	63,5	68,2	7
Nordrhein-Westfalen	91	92	1	90	92	2	1	0	− 1	1 211,2	1 559,9	29	2 953,6	2 861,4	− 3
Hessen	98	99	1	87	92	5	11	7	− 4	415,9	522,8	26	650,9	885,3	36
Rheinland-Pfalz	92	95	3	80	86	6	12	9	− 3	238,2	323,6	36	393,5	462,3	17
Baden-Württemberg	97	98	1	94	97	3	3	2	− 1	667,8	806,4	21	1 592,8	1 737,6	9
Bayern	85	88	3	80	85	5	5	4	− 1	995,1	1 236,4	24	1 404,7	1 642,6	17
Saarland	99	99	0	62	66	4	37	33	− 4	62,1	61,7	− 1	98,5	113,9	16
Berlin (West)	98	98	0	98	98	0	0	0	0	170,7	158,0	− 7	66,0	108,7	65
Bundesgebiet	91	92	1	86	90	4	6	3	− 3	4 552,9	5 611,2	23	8 106,1	8 853,5	9

[1]) nach dem Wohnortprinzip
[2]) einschließlich der Einwohner mit Anschluß an außerhalb des Landes Berlin gelegene Kläranlagen
[3]) Differenz 1987 gegenüber 1983
[4]) Veränderung 1987 gegenüber 1983 in v. H.

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung nach Stat. Bundesamt Wiesbaden – Sonderaufbereitung Umweltstatistik –

Tabelle 14.2

Abwasserbehandlung im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe

Land	Behandelt abgeleitetes Wasser/Abwasser									Art der Behandlung								
	insgesamt			in öffentliche Kanalisation			in Gewässer oder Untergrund			mechanisch			chemisch			biologisch		
	1983 Mio. m³	1987 Mio. m³	Veränd. in v. H.	1983 Mio. m³	1987 Mio. m³	Veränd. in v. H.	1983 Mio. m³	1987 Mio. m³	Veränd. in v. H.	1983 Mio. m³	1987 Mio. m³	Veränd. in v. H.	1983 Mio. m³	1987 Mio. m³	Veränd. in v. H.	1983 Mio. m³	1987 Mio. m³	Veränd. in v. H.
Schleswig-Holstein	32,9	29,8	− 9	4,3	5,2	22	17,2	24,6	43	9,1	0,6	− 94	18,3	14,4	− 21	5,9	15,0	157
Hamburg	60,8	28,9	− 52	2,1	2,2	2	58,7	26,8	− 54	49,6	18,6	− 63	7,9	9,8	23	3,5	0,6	− 83
Niedersachsen	177,5	147,9	− 17	6,6	16,7	154	160,5	127,9	− 20	68,4	57,8	− 15	60,8	35,0	− 42	52,8	58,5	11
Bremen	556,8	439,8	− 21	0,1	0,3	108	343,7	269,5	− 22	343,6	267,6	− 22	213,2	170,3	− 20	<0,1	1,9	+ +
Nordrhein-Westfalen	568,3	443,1	− 22	45,5	50,0	10	512,9	389,2	− 24	280,1	147,0	− 48	115,3	85,8	− 26	174,7	210,7	21
Hessen	171,8	154,7	− 10	9,4	13,5	43	143,9	98,7	− 31	45,2	34,7	− 23	80,0	48,2	− 40	47,1	77,9	65
Rheinland-Pfalz	259,8	287,8	11	3,9	5,8	48	253,5	280,8	11	5,6	3,7	− 34	48,3	38,1	− 21	207,1	246,3	19
Baden-Württemberg	153,8	179,3	17	33,6	37,0	10	120,2	142,4	18	41,6	48,4	16	54,5	67,5	24	57,7	63,9	11
Bayern	203,7	195,4	− 4	30,5	46,0	51	155,2	119,2	− 23	77,1	60,3	− 22	98,4	109,3	11	29,0	29,5	2
Saarland	68,7	36,2	− 47	1,1	2,2	106	67,0	34,0	− 49	59,2	27,0	− 54	9,4	8,0	− 14	0,7	1,5	102
Berlin (West)	6,7	5,7	− 16	2,4	2,5	8	4,4	2,8	− 37	0,4	1,2	171	6,3	4,5	− 29	<0,1	<0,1	− 70
Bundesgebiet	2 260,9	1 948,6	− 14	139,5	181,4	30	1 837,1	1 515,8	− 17	979,9	666,8	− 32	712,4	590,9	− 17	578,4	705,8	22

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Das Fünfte Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG), in Kraft seit 1. Januar 1987, verschärft zur Vermeidung oder deutlichen Verringerung der Schadstoffeinträge die Anforderungen an das Einleiten von Abwasser mit gefährlichen Stoffen auf den fortschrittlichen Stand der Technik. Für den vorbeugenden Grundwasserschutz sind die Möglichkeiten, auch unabhängig von Trinkwassergewinnung Wasserschutzgebiete festzusetzen, erweitert und durch Ausgleichsregelungen für erhöhte Anforderungen an ordnungsgemäße land- oder forstwirtschaftliche Grundstücksnutzung ergänzt worden. Außerdem sind die anlagenbezogenen Anforderungen für den Umgang mit wassergefährdenden Stoffen erhöht und die Grundsätze für die Bewirtschaftung des Wassers um ein Sparsamkeitsgebot erweitert worden.

In Umsetzung dieser Novelle hat die Bundesregierung die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften über Mindestanforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer nach § 7a WHG an die fortentwickelten Regeln der Technik angepaßt. Dies geschah zuletzt durch die Änderung vom 8. September 1989 der Allgemeinen Rahmen-Verwaltungsvorschrift, die die bisher erlassenen Vorschriften nach und nach in Form von Anhängen aufnimmt, fortschreibt und ergänzt; sie ist seit 1. Januar 1990 in Kraft. Zugleich wurden auch die Mindestanforderungen an die kommunale Abwasserbehandlung verschärft, um eine deutliche Verringerung der Nährstoffbelastung der Gewässer im Bundesgebiet und in Nord- und Ostsee zu erzielen, insbesondere bei Phosphor und Stickstoff. Für diesen Bereich hat das Bundeskabinett im April 1989 eine weitere Anhebung der Anforderungen beschlossen.

Das Zweite Gesetz zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes (AbwAG), in Kraft seit 1. Januar 1989, flankiert als ökonomisch wirkendes Instrument die ordnungsrechtlichen Regelungen: Weitere Schwermetalle sowie die Gruppe der organischen Halogenverbindungen sind in die Abgabepflicht einbezogen. Erheblich höhere Abgaben werden von Abwassereinleitern verlangt, die die ordnungsrechtlichen Werte nicht einhalten; andererseits können Einleiter, die die Mindestanforderungen übererfüllen, ihren Abgabensatz weiter senken. Damit sollen Industrie wie Gemeinden zu verstärkten Anstrengungen für die Abwasserreinigung veranlaßt werden. Auf der Basis des vom Deutschen Bundestag als Entscheidungsgrundlage erbetenen Berichts der Bundesregierung über die Belastung der Gewässer durch die Nährstoffe Stickstoff und Phosphor (BT-Drucksache 11/4213 vom 15. März 1989) ist dem Bundestag der Entwurf einer 3. Novelle des AbwAG (BT-Drucksache 11/4942 vom 11. Juli 1989) vorgelegt worden. Damit sollen insbesondere die Nährstoffe Phosphor und Stickstoff in die Abgabenbewertung einbezogen, der Abgabesatz in zwei Schritten (zu Jahresbeginn 1991 und 1993) auf 60 DM je Schadeinheit erhöht und die bei Einhaltung der Mindestanforderungen mögliche Minderung des Abgabesatzes auf einheitlich 25 v.H. festgelegt werden, unter Wegfall der bisher möglichen Abgabefreiheit. Die Regelungen sollen die industriellen und kommunalen Einleiter zu beschleunigtem Einsatz fortschrittlicher Eliminierungstechniken vor allem für diese Nährstoffe bringen, die im gesamten Bundesgebiet die stehenden und fließenden Gewässer und die Küstenmeere zu hoch belasten. Zugleich sollen diese forcierten Maßnahmen der Erfüllung der international — unter den Anliegerstaaten der Nordsee, der Ostsee und des Rheins — getroffenen Vereinbarungen dienen, bis 1995 die Nährstoffeinträge um 50 v.H. zu reduzieren.

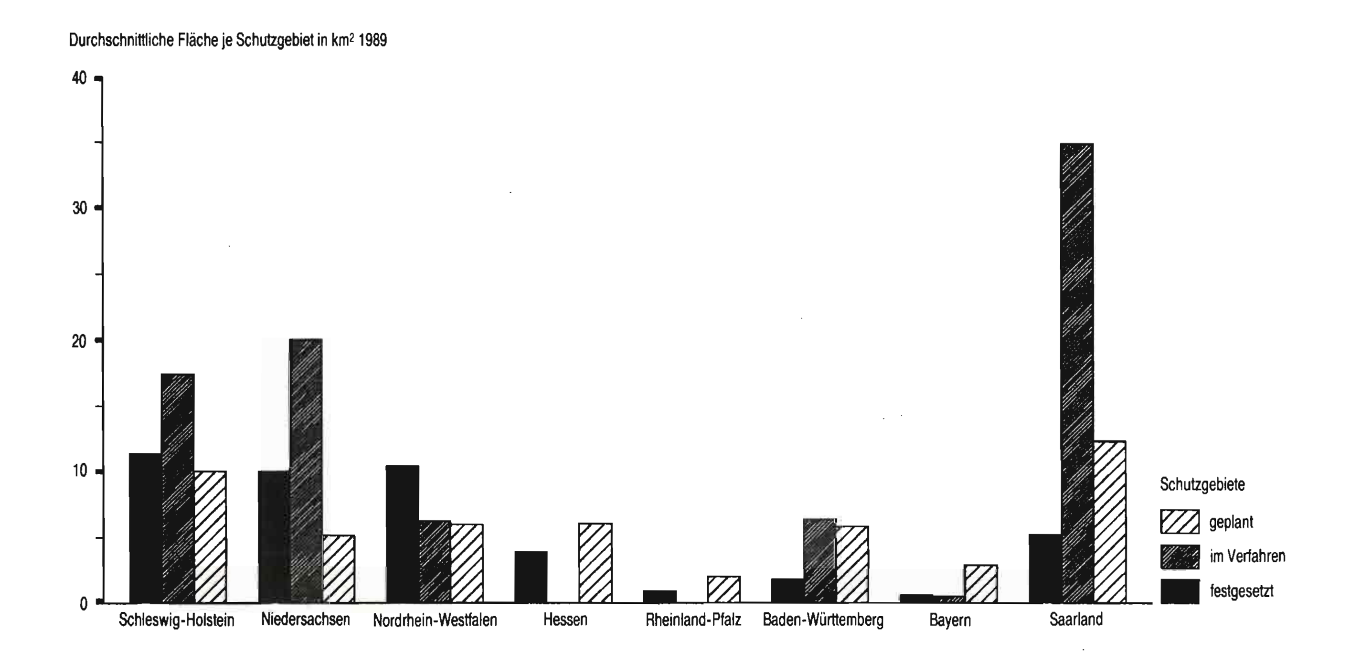
Im Zuge der Minimierungsstrategie der Bundesregierung für diffuse, also flächenhafte Stoffeinträge ist zum einen das Düngemittelgesetz von 1977 ergänzt worden um einen § 1a „Anwendung von Düngemitteln", in Kraft seit 19. Juli 1989. Darin wird die „gute fachliche Praxis" der Düngung insbesondere auf Pflanzen- und Bodenbedarf und die Standortbedingungen ausgerichtet; sie soll in einer Anwendungsverordnung näher bestimmt werden. Entsprechend angepaßter Gebrauch und sachgerechter Umgang wird zusätzlich vor allem für Gülle erforderlich.

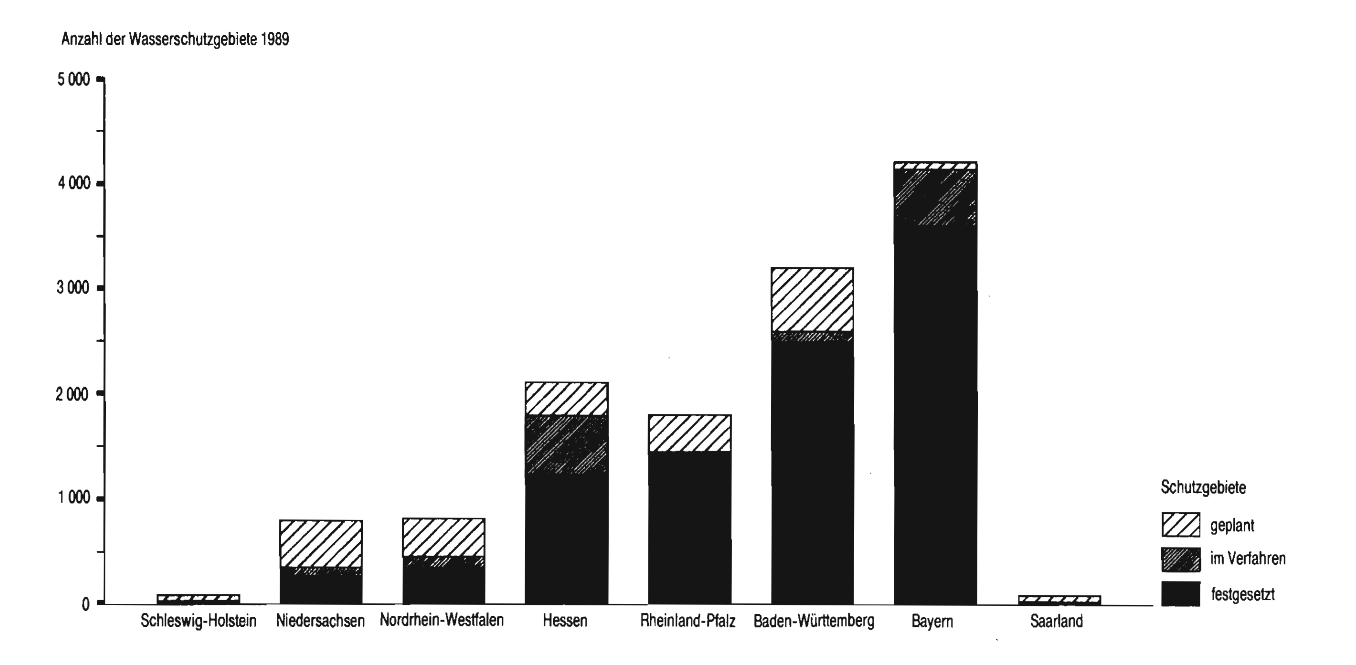
Zum anderen hat die Novellierung des Pflanzenschutzrechts ab 1986 die Bedingungen für Zulassung und Anwendung von Pflanzenschutzmitteln zugunsten des Naturhaushalts und speziell des Grundwassers wesentlich verschärft. Das Pflanzenschutzgesetz, in Kraft seit 1. Januar 1987, verbietet die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, die schädliche Auswirkungen auf das Grundwasser hätten. Auch ihre Anwendung ist nicht erlaubt, soweit der Anwender mit schädlichen Auswirkungen auch auf das Grundwasser rechnen muß. Außerdem wurde der Anwender u.a. verpflichtet, die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes als Teil der — noch näher zu bestimmenden — „guten fachlichen Praxis" zu beachten, d.h. u.a. in der Kombination verschiedener Verfahren den Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel auf das notwendige Maß zu beschränken.

Durch die novellierte Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung vom 27. Juli 1988 unterliegt eine Vielzahl von Wirkstoffen, die in zugelassenen Pflanzenschutzmitteln Verwendung finden, teils einem vollständigen, teils einem eingeschränkten Anwendungsverbot in Wasserschutzgebieten, Heilquellenschutzgebieten, Naturschutzgebieten und Nationalparken. Auch um diese Anwendungsbeschränkungen wirksam werden zu lassen, ist die beschleunigte Festsetzung ausreichend großer Wasserschutzgebiete durch die zuständigen Länderbehörden notwendig.

Der neue § 3 Abs. 3 Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung versetzt die Länder in die Lage, ganze Einzugsgebiete von Trinkwassergewinnungsanlagen oder Heilquellen und sonstige Gebiete zum Schutz des Grundwassers abzugrenzen und in ihnen — über bisher festgesetzte Wasserschutzgebiete hinaus — Anwendungsverbote für bestimmte Pflanzenschutzmittel anzuordnen. Dies ist auch der Sicherung der landesplanerisch ausgewiesenen Wasservorranggebiete zunutze zu machen. Zusätzlich wurden und werden Pflanzenschutzmittel, die in der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung nicht genannte

Abbildung 14.5
Wasserschutzgebiete in den Ländern (ohne Stadtstaaten) 1989





Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Länderarbeitsgemeinschaft Wasser, Bundestagsdrucksache 11/6146

wassergefährdende Wirkstoffe enthalten, bei der Zulassung mit bußgeldbewehrten Wasserschutzgebietsauflagen versehen.

Damit ist das Instrumentarium zur Reduzierung sowohl der Belastungen durch Direkteinleiter als auch der diffusen Schadstoffeinträge weiter verbessert worden. Bei seiner Anwendung durch die Länder muß das Schwergewicht künftiger Anstrengungen zweifellos bei den flächenhaften Belastungen liegen, um vor allem das Grundwasser weiter als sicherste Quelle für die Trinkwasserversorgung nutzen zu können. Die langfristige Vorsorge der Raumordnung bedingt, daß die in allen Teilräumen festzustellenden negativen Auswirkungen auf Beschaffenheit, Nutzbarkeit und Reservehaltung der Wasserressourcen minimiert werden.

Dazu ist außerdem die gezielte landesplanerische Ausweisung von Wasservorrang- und Wassersicherungsgebieten erforderlich. Ihre Vorsorgefunktion durch größeren räumlichen Umgriff und zeitlichen Vorlauf ist auch durch die neuen Auflagen- und Entschädigungsmöglichkeiten abzusichern.

14.4.4

Ziel des Raumordnungsgesetzes ist es u.a., den Schutz, die Pflege und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen der Bevölkerung zu sichern. Zum Schutz der Nord- und Ostsee wurden der Zollverwaltung übertragen:

— im Auftrag des Bundeslandwirtschaftsministers Schutz und Überwachung der deutschen Fischereizonen außerhalb der Hoheitsgewässer, insbesondere während der Laich- und Wachstumszeit der Plattfische,

— im Auftrag des Bundesverkehrsministers im gesamten Festlandsockelbereich außerhalb der Hoheitsgewässer Umweltschutz- und Verkehrssicherungsaufgaben wie Verhinderung von Meeresverschmutzungen und Beseitigung von Schifffahrtshindernissen. 1988 wurden von den 15 Seeschiffen der Zollverwaltung 85 Meeresverschmutzungen festgestellt.

Am 24./25. November 1987 trafen sich die zuständigen Minister der Nordsee-Anrainerstaaten sowie das zuständige Mitglied der Kommission der EG zur 2. Internationalen Nordseeschutzkonferenz in London. Wichtigste Vereinbarungen waren die Anerkennung des Grundsatzes der Vorsorge, die Verringerung des Eintrags von Schad- und Nährstoffen, die Beendigung der Abfallbeseitigung in der Nordsee sowie verstärkter Schutz der Wattenmeergebiete. Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag im Januar 1989 (BT-Drucksache 11/3847 vom 17. Januar 1989) und erneut am 7. Februar 1990 (BT-Drucksache 11/6373) über den Stand der Arbeiten zur Umsetzung der Beschlüsse berichtet.

Als wichtigste Ergebnisse der 3. Internationalen Nordseeschutzkonferenz vom 7./8. März 1990 in Den Haag sind hervorzuheben: die Verringerung des Eintrags 36 gefährlicher Stoffe bis 1995 um 50 v.H. oder mehr, Begrenzung bzw. Verbot des Einsatzes von 18 Pestiziden, Verringerung des Eintrags von Dioxinen, Quecksilber, Cadmium und Blei um mindestens 70 v.H., schrittweise Einstellung der Verwendung von PCB, Einstellung der Verbrennung auf See zum 31. Dezember 1991.

14.5 Luftreinhaltung

Um gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Bundesgebiets und ausgeglichene Funktionsräume zu schaffen und zu erhalten, sind Maßnahmen zur Luftreinhaltung insbesondere in belasteten Gebieten, z.B. in ausgewiesenen Smoggebieten und den Verdichtungsräumen, zu ergreifen. In diesem Zusammenhang ist der flächenbezogene Ansatz der Raumordnung eine wichtige Ergänzung zu technisch orientierten, anlagebezogenen Maßnahmen, die auch bei Einhaltung von Emissionsgrenzwerten eine akzeptable Umweltqualität in belasteten Gebieten nicht immer gewährleisten können.

14.5.1

Die Resultate aus den Immissionsmeßnetzen der Bundesländer und des Umweltbundesamtes zeigen, daß die in den letzten Jahren getroffenen Maßnahmen zu insgesamt niedrigeren Schadstoffkonzentrationen geführt haben. In ländlichen Gebieten ist für 1988 ein deutlicher Rückgang der SO_2-Konzentrationen von durchschnittlich 54 v.H. gegenüber 1980 zu verzeichnen. Dabei verbleibt es jedoch bei den bisherigen regionalen Schwerpunkten der Luftbelastung. Im Vergleich mit den übrigen Gebieten zeigen sich in den großen Ballungsräumen, wie z.B. dem Ruhrgebiet, dem Rhein-Main-Gebiet oder Berlin, deutlich höhere SO_2- und NO_X-Immissionswerte. Demgegenüber haben das norddeutsche Flachland, die süddeutschen Mittelgebirge und die Alpenregionen wegen günstigerer meteorologischer Verhältnisse insgesamt niedrigere SO_2-Werte. In den ländlichen Regionen am Ostrand der Bundesrepublik Deutschland bestehen hohe SO_2-Konzentrationen, vor allem aufgrund grenzüberschreitender Schadstofftransporte aus östlich gelegenen Quellen (DDR, CSFR, Polen). Hier zeigen sich auch beim Schwebstaub deutlich höhere Konzentrationen.

Zu den gebietsbezogenen Maßnahmen des Immissionsschutzes zählt die Ausweisung gefährdeter industrieller und städtischer Gebiete als „Smoggebiete" durch die Bundesländer (außer Bremen und Schleswig-Holstein) nach §§ 40 Abs. 1 und 49 Abs. 2 Bundes-Immissionsschutzgesetz. Wesentliche Handlungsgrundlage ist hierbei die vom Länderausschuß für Immissionsschutz 1984 erarbeitete und 1987 verschärfte Muster-Smog-Verordnung. In den Winterhalbjahren 85/86 und 86/87 kam es so erstmals zu Verkehrsverboten und Stillegungen von Anlagen insbesondere in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Berlin, Hessen und Niedersachsen, um durch kurzfristige Emissionsminderung schädlichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit vorzubeugen.

14.5.2

Ausschlaggebend für die Emissionen ist der Energieverbrauch, so daß einer rationellen und sparsa-

Karte 14.4 Schwefeldioxidemissionen

Emissionen bei der Stromerzeugung der Kraftwerke der Öffentlichen Versorgung und der Deutschen Bundesbahn 1988

10000 50000 100000
in t SO_2

Veränderung der Schwefeldioxidemissionen 1988 gegenüber 1983

10000 50000 100000
in t SO_2

Abnahme
Zunahme

Karte 14.5 Stickoxidemissionen

Emissionen bei der Stromerzeugung der Kraftwerke der Öffentlichen Versorgung und der Deutschen Bundesbahn 1988

10000 50000 100000
in t NO_2

Veränderung der Stickoxidemissionen 1988 gegenüber 1983

10000 50000 100000
in t NO_2

Abnahme
Zunahme



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Berechnungen der BfLR nach VDEW-Statistik 1983 und 1988
Grenzen: Raumordnungsregionen

200 km

men Energienutzung sowie einer intensiven Nutzung erneuerbarer Energien im Hinblick auf die Umweltbelastungen, aber auch aus Gründen des Ressourcenschutzes hohe Bedeutung zukommt. Angesichts sich mehrender Anzeichen einer globalen Temperaturerhöhung und klimatischer Veränderungen verstärkt sich die Notwendigkeit, Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung, zum Wirtschaftswachstum und zum Umweltschutz zu integrieren, zumal Möglichkeiten zur nachgeschalteten Emissionsminderung nach dem Stand der Technik weitgehend ausgeschöpft scheinen.

Die Gesamt-SO_2-Emissionen nehmen seit Mitte der 70er Jahre ständig ab. Infolge der in den letzten Jahren ergriffenen technischen Maßnahmen zur Emissionsminderung ist mit einer weiteren beträchtlichen Abnahme zu rechnen; dies gilt vor allem im Sektor Kraft- und Fernheizwerke. Der relative Anteil des Verkehrssektors an den Gesamt-SO_2-Emissionen ist gering. Durch gesetzliche Maßnahmen zur Absenkung des Schwefelgehalts in Brenn- und Dieselkraftstoffen konnten trotz deutlicher Zunahme des Kraftstoffverbrauchs die sektoralen Emissionen etwa auf gleichem Niveau gehalten werden.

Nach einem starken Anstieg der Gesamt-Emissionen an NO_x durch stetige Zunahme des Straßenverkehrs und relativ gleichbleibende Emissionen in den übrigen Sektoren wird in Zukunft mit einer deutlichen Entlastung gerechnet. Wesentlichen Anteil an der Abnahme der NO_x-Emissionen werden Industrie sowie Kraft- und Fernheizwerke haben. Im Straßenverkehr haben steigende Fahrleistung und wachsender Fahrzeugbestand sowie Verschiebungen innerhalb des Fahrzeugparks in Richtung auf hubraumstärkere Fahrzeuge die erwarteten Reduzierungsraten zunächst noch nicht erfüllt. Nach vorliegenden Prognosen wird auch der Anteil der schweren Nutzfahrzeuge an den Schadstoffemissionen in den nächsten Jahren noch zunehmen und die Emissionsminderung bei Personenkraftwagen teilweise kompensieren.

Da rund 90 v. H. des Energieverbrauchs im Verkehrssektor auf den Straßenverkehr entfallen, kommt diesem Bereich und hier insbesondere dem Nutzfahrzeugverkehr in den kommenden Jahren eine zentrale Bedeutung in der Luftreinhaltepolitik zu. Insgesamt werden wie bisher neben der Nutzung technischer Möglichkeiten zur Reduzierung des Schadstoffausstoßes auch verkehrspolitische Maßnahmen beitragen.

14.5.3

Luftschadstoffe haben schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit, auf Klima, Ökosysteme, Pflanzen- und Tierarten, Böden und Materialien. Zunehmend in den Vordergrund rücken die globalen Auswirkungen von Luftverunreinigungen wie der sich immer stärker ausprägende Ozonabbau in der Stratosphäre und der Treibhauseffekt. Hauptsächliche Verursacher sind die Fluorchlorkohlenwasserstoffe als industrielles Produkt sowie das bei der Verbrennung fossiler Energieträger entstehende Kohlendioxid. Globale Temperaturerhöhungen, eine Verlagerung der Klimazonen, eine Änderung der Niederschlagstätigkeit, ein Anstieg des Meeresspiegels, Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktion sowie Beeinträchtigungen der menschlichen Gesundheit sind die zu befürchtenden Folgen. Die Bundesregierung fördert im Rahmen ihrer Zuständigkeit verstärkt Forschung und Entwicklung zur Feststellung und Überwachung der Umweltbelastung durch Luftverunreinigungen, zur Klärung von Wirkungszusammenhängen und zur Entwicklung von Techniken zur Minimierung von Schadstoffemissionen, z. B. im Rahmen des Forschungsprogramms „Waldschäden" und des Klimaforschungsprogramms des Bundes. Die vom Deutschen Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre" hat in ihrem ersten Zwischenbericht im November 1988 weitreichende Maßnahmen zum Schutz der Erdatmosphäre empfohlen (BT-Drucksache 11/3246 vom 1. November 1988).

14.5.4

Die Bundesregierung hat die eingeleitete Luftreinhaltestrategie im Berichtszeitraum weiter fortgesetzt. Die wichtigsten Maßnahmen zur Entlastung der Ballungsgebiete und zur Smogbekämpfung sind im Bereich der rechtlichen Vorgaben:

— der Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes mit dem Ziel, das immissionsschutzrechtliche Instrumentarium weiterzuentwickeln,

— die Verordnung über Feuerungsanlagen, mit der die Anforderungen an Brennmaterial und technische Ausstattung von Kleinfeuerungsanlagen mit Wirkung vom 1. Oktober 1988 verschärft wurden,

— die Änderung der Dritten Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz zur Reduzierung des Schwefelgehalts in leichtem Heizöl und Dieselkraftstoff mit Wirkung vom 1. März 1988.

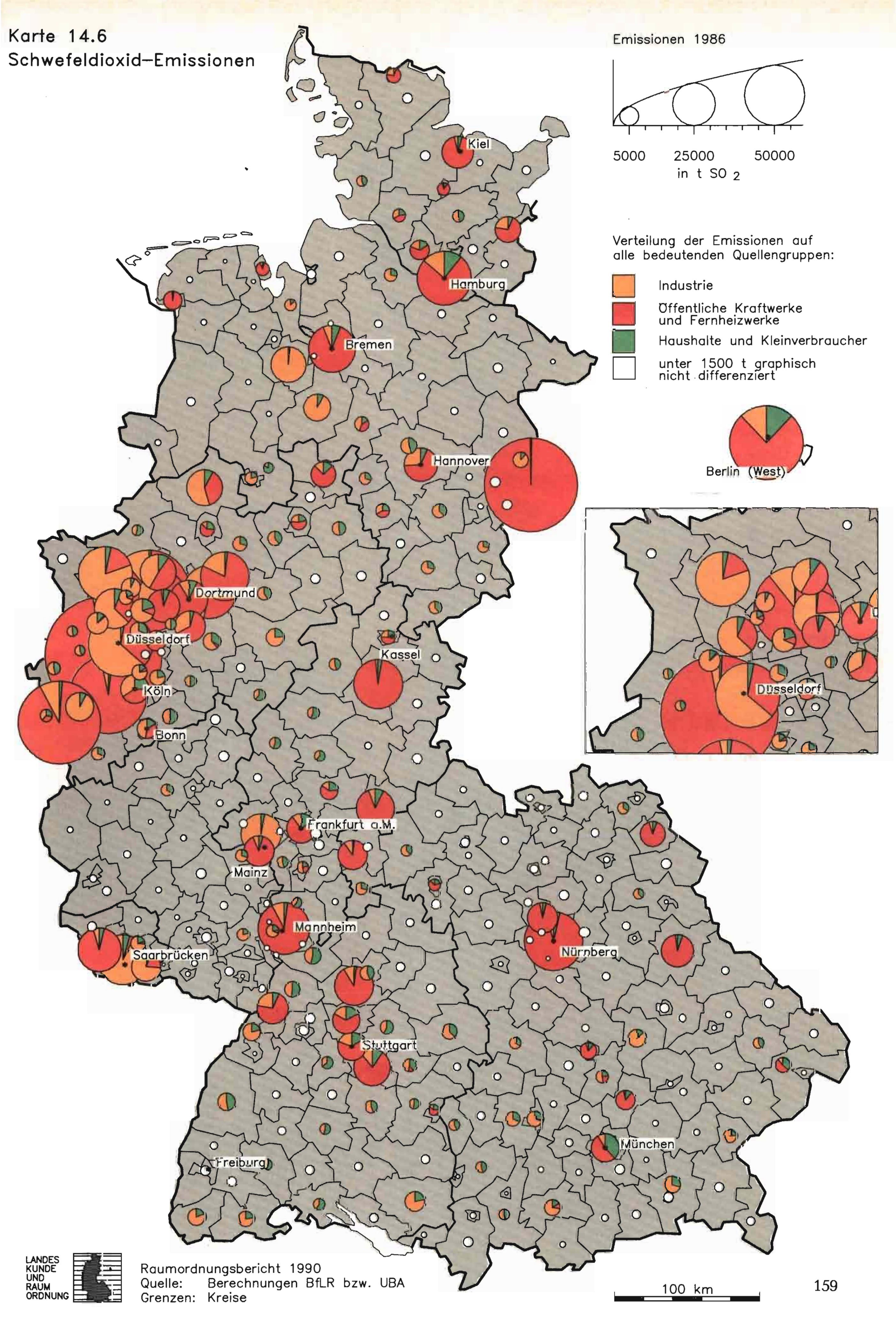
Auf der Basis von EG-Richtlinien wurden weitere Maßnahmen zur Verminderung der Schadstoffemissionen von Kraftfahrzeugen ergriffen:

— Die 16. Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrszulassungsordnung führte mit Wirkung vom 1. Juli 1988 europaweite Abgasgrenzwerte für PKW gemäß den am 3. Dezember 1987 verabschiedeten „Luxemburger Beschlüssen" vom Juli 1986 ein.

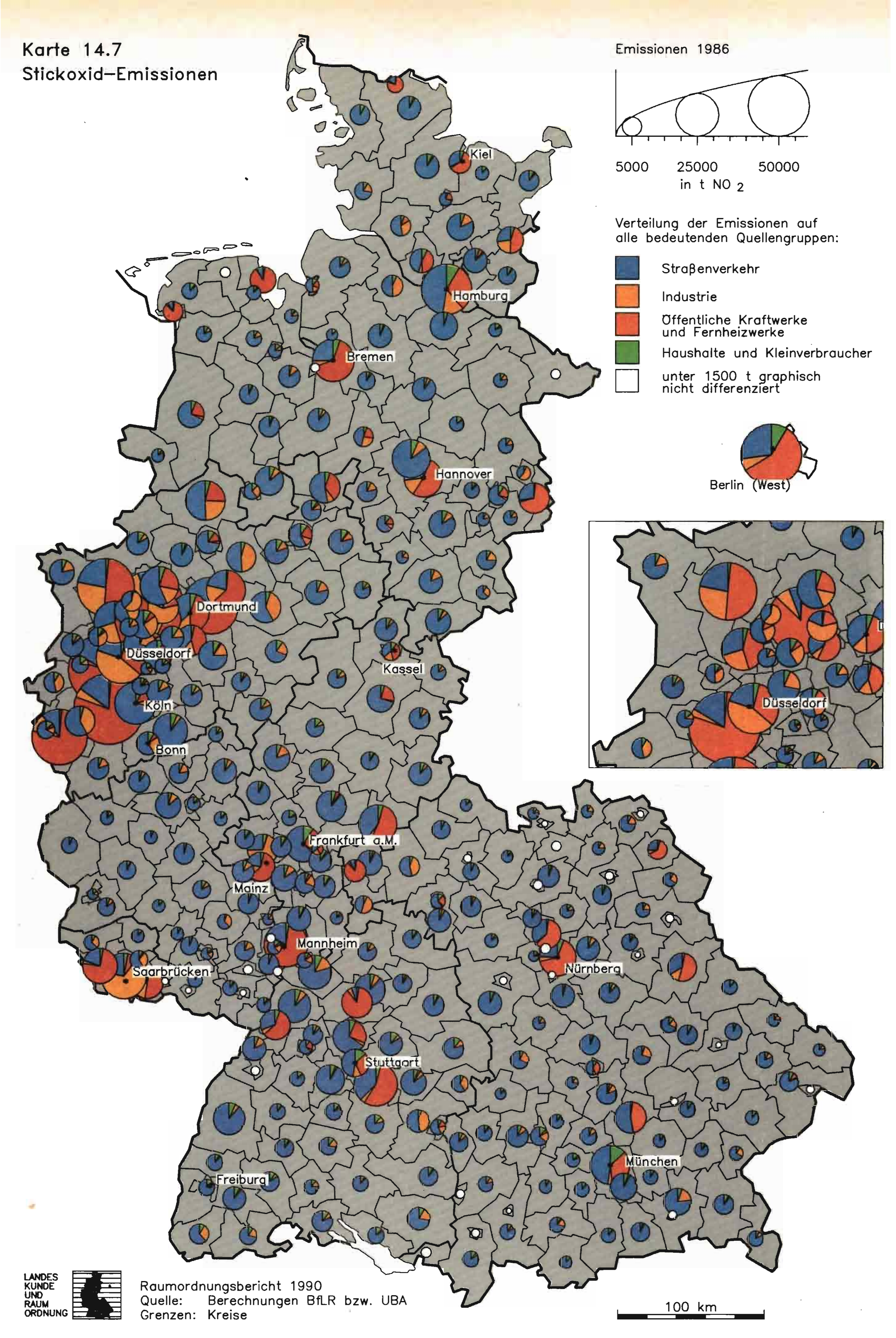
— Das Gesetz zur Änderung des Benzinbleigesetzes vom 18. Dezember 1987 verbietet das Inverkehrbringen von bleihaltigem Normalbenzin ab 1. Februar 1988.

— Die 17. Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrszulassungsordnung vom 16. Dezember 1988 schreibt erstmals auch Grenzwerte für den Partikelausstoß von Diesel-PKW vor.

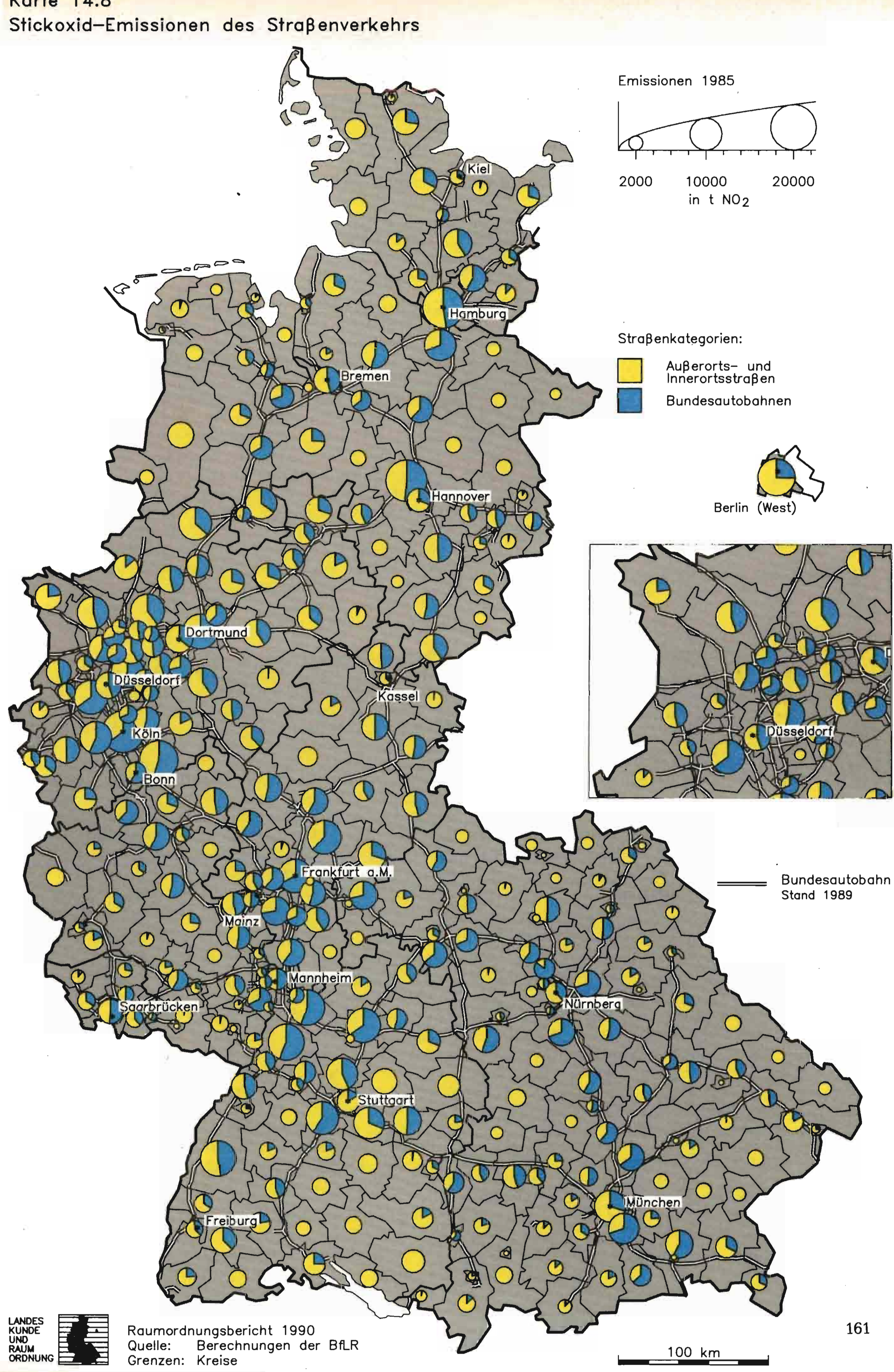
— Das Nutzfahrzeugkonzept wurde durch Einführung von Abgaswerten für alle neuzugelassenen schweren Nutzfahrzeuge ab 1. Oktober 1990 umgesetzt; diese Grenzwerte werden von der deut-



Karte 14.6
Schwefeldioxid-Emissionen
Emissionen 1986
5000
25000
50000
in t SO_2
Verteilung der Emissionen auf alle bedeutenden Quellengruppen:
Industrie
Öffentliche Kraftwerke und Fernheizwerke
Haushalte und Kleinverbraucher
unter 1500 t graphisch nicht differenziert
Berlin (West)
Kiel
Hamburg
Bremen
Hannover
Dortmund
Düsseldorf
Kassel
Köln
Bonn
Frankfurt a.M.
Mainz
Mannheim
Saarbrücken
Nürnberg
Stuttgart
München
Freiburg
LANDES KUNDE UND RAUM ORDNUNG
Raumordnungsbericht 1990
Quelle: Berechnungen BfLR bzw. UBA
Grenzen: Kreise
100 km


Karte 14.7
Stickoxid–Emissionen
Emissionen 1986
5000
25000
50000
in t NO 2
Verteilung der Emissionen auf alle bedeutenden Quellengruppen:
Straßenverkehr
Industrie
Öffentliche Kraftwerke und Fernheizwerke
Haushalte und Kleinverbraucher
unter 1500 t graphisch nicht differenziert
Berlin (West)
Kiel
Hamburg
Bremen
Hannover
Dortmund
Düsseldorf
Kassel
Köln
Bonn
Frankfurt a.M.
Mainz
Mannheim
Saarbrücken
Nürnberg
Stuttgart
München
Freiburg
LANDES KUNDE UND RAUM ORDNUNG
Raumordnungsbericht 1990
Quelle: Berechnungen BfLR bzw. UBA
Grenzen: Kreise
100 km

Karte 14.8
Stickoxid-Emissionen des Straßenverkehrs



Raumordnungsbericht 1990
Quelle: Berechnungen der BfLR
Grenzen: Kreise

schen Automobilindustrie seit 1. Januar 1986 freiwillig eingehalten.

Einen entscheidenden Einfluß auf die Immissionssituation haben großräumige Verfrachtungen von Luftschadstoffen. So stammten 1987 rund 60 v.H. der SO_2-Depositionen in der Bundesrepublik Deutschland aus dem Ausland und aus der DDR. Die nationale Emissionsminderungspolitik wird daher flankiert durch Bemühungen, im Rahmen europäischer Zusammenarbeit und durch internationale Vereinbarungen eine Verminderung grenzüberschreitender Luftverunreinigungen zu erreichen.

14.6 Zusammenarbeit mit der DDR

Die umweltpolitische Zusammenarbeit mit der DDR beschränkte sich auf grenzüberschreitende Probleme insbesondere bei Luft- und Wasserverunreinigungen. Ziel war die Verbesserung der Situation vor allem in den Grenzräumen der Bundesrepublik Deutschland und in Berlin (West). Die wichtigsten sind (Stand 31. Dezember 1989):

- Verhandlungen über die Salzeinleitungen der thüringischen Kali-Industrie in Werra/Weser seit 1980,
- Vereinbarung vom September 1982 über Maßnahmen zum Schutz der Berliner Gewässer,
- Expertengespräche z.B. über Techniken der Rauchgasentschwefelung, der Reduzierung der Elbebelastung und der Abfallwirtschaft,
- Vereinbarung vom Oktober 1983 über Maßnahmen zum Schutz der Röden im bayerisch-thüringischen Grenzgebiet,
- Vereinbarung vom September 1987 über die weitere Gestaltung der Beziehungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes,
- Vereinbarung vom Juli 1989 zur Durchführung von 6 Pilotprojekten (Technologietransfer).

14.7 Europäische Zusammenarbeit

Umweltschutz ist, wie die Waldschäden und die Belastung von Gewässern und Meeren zeigen, keine nationale Angelegenheit. Er erfordert in zunehmendem Maße eine enge grenzüberschreitende Zusammenarbeit und ein international abgestimmtes Vorgehen. Besonders deutlich wird dies bei den globalen Auswirkungen von Luftschadstoffen, wie dem Treibhauseffekt und dem Ozonabbau. Darüber hinaus lassen die Erfolge bei den nationalen emissionsmindernden Maßnahmen auch den relativen Anteil grenzüberschreitender Schadstoffverfrachtung in das Bundesgebiet an Bedeutung gewinnen.

1987 wurden durch die Einheitliche Europäische Akte eine ausdrückliche umweltpolitische Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft eingeführt und wesentliche Kriterien wie das Vorsorge- und Verursacherprinzip EG-weit festgeschrieben. Sie kann damit verstärkt ihrer Aufgabe, gemeinschaftliches Umweltrecht zu setzen, gerecht werden und auch offensive Impulse für ein gemeinschaftliches Vorgehen in der internationalen Umweltpolitik geben. Die gleichzeitige Einführung der Mehrheitsentscheidung hat seither wichtige Beschlüsse vor allem im Kfz-Bereich zur Verschärfung der Abgasvorschriften ermöglicht.

Die geplante Errichtung der Europäischen Umweltagentur wird darüber hinaus einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der europäischen Umweltpolitik und zu effektiveren Lösungsstrategien insbesondere durch die Verbesserung der technisch/wissenschaftlichen Informationsbasis leisten.

Orientierungsrahmen für die gemeinschaftliche Umweltpolitik im Zeitraum 1987 bis 1992 ist das 4. Aktionsprogramm. Es enthält als wesentliche Zielsetzung die bessere Integration der Umweltpolitik in die einzelnen Politikbereiche der Europäischen Gemeinschaft, mithin auch der Politik zur Vollendung des Binnenmarktes. Für den Umweltschutz bedeutet die Verwirklichung des Binnenmarktes einen Harmonisierungsbedarf bei den Umweltschutzanforderungen an Produkte, und zwar auf möglichst hohem Niveau. Auch aus ökonomischen Gesichtspunkten werden einheitliche EG-weite Regelungen angestrebt, um die Wettbewerbsbedingungen anzugleichen. Zukünftig gilt es, die mit den prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklungsimpulsen des europäischen Binnenmarktes verbundenen Umweltauswirkungen zu bewältigen. Der Binnenmarkt ist ohne eine starke Umweltdimension nicht denkbar.

Die Priorität der gemeinschaftlichen Umweltpolitik lag im Berichtszeitraum weiterhin bei der Luftreinhaltung. In zahlreichen europäischen Ländern sinken zwar die SO_2-Emissionen, die Schäden durch Luftschadstoffe insgesamt sind jedoch weiterhin besorgniserregend.

Die am 24. November 1988 endgültig verabschiedete Richtlinie zur Emissionsbegrenzung von SO_2 und NO_x bei Großfeuerungsanlagen stellt einen wichtigen Schritt zur Schadstoffreduzierung dar, weil damit erstmals gemeinschaftsweite Maßnahmen zur Altanlagensanierung ergriffen werden, wenn sie auch hinter den Anforderungen der deutschen Großfeuerungsanlagen-Verordnung (1983) zurückbleiben.

Die Europäische Gemeinschaft hat mit Wirkung vom 1. Januar 1987 die Durchführung einer jährlichen Waldschadenserhebung von jedem Mitgliedstaat nach einheitlicher Methode beschlossen. Anhand der Ergebnismeldungen der Mitgliedstaaten wird die EG-Kommission einen Bericht über den Waldzustand in der EG fertigen. Sie fördert ferner Vorhaben zur Methodenverbesserung bei Beobachtung und Messung der Waldschäden. Zum verstärkten Schutz des Waldes hat die Europäische Gemeinschaft Maßnahmen vorgesehen, die vor allem eine umfassende Analyse der Ursachen des Waldsterbens ermöglichen sollen.

Mit den EG-Richtlinien zur Verschärfung der Abgasvorschriften für Pkw und schwere Nutzfahrzeuge, der Einführung von Grenzwerten für Partikelemissionen aus Diesel-Pkw und dem Verbot bleihaltigen Normalbenzins sind im Kfz-Bereich wichtige

Fortschritte erzielt worden. Die Europäische Gemeinschaft ist Signatar des Wiener Übereinkommens zum Schutz der Ozonschicht und des Montrealer Protokolls hierzu vom 16. September 1987.

Mit einer am 1. Januar 1989 in Kraft getretenen, für die Mitgliedstaaten unmittelbar geltenden EG-Verordnung werden Produktion und Verbrauch von FCKW gemeinschaftsweit eingefroren und bis 1999 um insgesamt 50 v.H. reduziert. Mit der ersten Konferenz der Vertragsstaaten vom 2. bis 5. Mai 1989 in Helsinki wurde eine Verschärfung des Vertrages eingeleitet. Formelle Beschlüsse werden anläßlich der 2. Vertragsstaatenkonferenz im Frühjahr 1990 zu fassen sein.

Die Bundesregierung hat auch im Bereich des Umweltschutzes die Beziehungen zu den Staaten Osteuropas vertieft. Am 1. November 1988 haben die Umweltminister aus 26 ost- und westeuropäischen Staaten in Sofia (Bulgarien) das ECE-Protokoll über die Begrenzung der Stickoxidemissionen unterzeichnet, die als eine der wesentlichen Ursachen der Waldschäden gelten. Danach übernehmen die Vertragsparteien die völkerrechtliche Verpflichtung, ihre jährlichen nationalen Stickoxidemissionen bis 1994 auf den Stand des Jahres 1987 zu begrenzen. Neben anderen westlichen Ländern hat sich die Bundesrepublik Deutschland zusätzlich verpflichtet, ihre nationalen jährlichen Stickoxidemissionen bis spätestens 1998 gegenüber 1985 um 30 v.H. zu verringern. Damit wird das Helsinki-Protokoll vom 8./9. Juli 1985, das eine Reduzierung der SO_2-Emissionen um 30 v.H. vorsieht, sinnvoll ergänzt.

Vor allem als Folge der multilateralen Umweltkonferenz in München im Juni 1984 wurden neben der Umweltvereinbarung vom September 1987 mit der DDR Abkommen über die Zusammenarbeit beim Umweltschutz mit der CSFR (1987), der UdSSR, Ungarn (1988) sowie Bulgarien (1989) geschlossen. Die Zusammenarbeit erstreckt sich auf alle Schwerpunktbereiche des Umweltschutzes. Ausgehend von einem breiten Erfahrungs- und Informationsaustausch, zielen diese Abkommen auf den Ausbau einer möglichst konkreten und projektbezogenen Zusammenarbeit. Am 10. November 1989 wurde mit Polen ebenfalls ein Umweltabkommen geschlossen als Grundlage für eine kontinuierliche Zusammenarbeit.

Kapitel 15: Verkehr

Die Planungen für die Verkehrsinfrastruktur nach dem Bundesverkehrswegeplan '85 beeinflussen nachhaltig die Raumstruktur und die Siedlungsentwicklung im Bundesgebiet. Bundesautobahnen und -fernstraßen erfuhren im Berichtszeitraum im wesentlichen Netzarrondierungen; das Netz der Deutschen Bundesbahn wurde durch Neu- und Ausbaustrecken modernisiert und erweitert. Nach Fertigstellung dieser Maßnahmen kann die Deutsche Bundesbahn (DB) Reisezeitvorteile gegenüber dem Kraftfahrzeug- und Luftverkehr im nationalen Maßstab anbieten, die nicht ohne Auswirkungen auf die künftige Verkehrsmittelwahl bleiben werden. Der Anfang 1989 von der Gemeinschaft der Europäischen Eisenbahnen vorgelegte Netzvorschlag einer europäischen Hochgeschwindigkeitsbahn zeigt die europäische Dimension dieser Verkehrsinfrastrukturinvestitionen. Mit den Beschlüssen des Europäischen Rates zur Liberalisierung des Verkehrs, insbesondere des Straßengüterfernverkehrs, erweisen sich ordnungspolitische europäische Belange erneut als raumrelevant. Die Probleme der Bedienung der Fläche durch die Deutsche Bundesbahn sowie die Aufrechterhaltung des öffentlichen Personennahverkehrs in der Fläche waren wichtige raumordnungspolitische Anliegen im Berichtszeitraum.

Durch die einschneidenden Umwälzungen in der DDR und in Osteuropa haben sich für den Verkehr und für die Raumordnung neue Perspektiven eröffnet, die ihren Niederschlag bereits im Nachtragshaushalt 1990 der Bundesregierung gefunden haben. Sie werden auch in der Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans und durch eine erweiterte grenzüberschreitende und großräumige Verkehrsbedienung nach Osten berücksichtigt.

15.1 Verkehrsverhalten und -entwicklung

Das Verkehrsverhalten im Bundesgebiet war im Zeitraum 1985 bis 1988 von steigendem Kraftfahrzeug- und Luftverkehr geprägt. (Dieser Zeitraum gilt auch für die nachfolgenden Veränderungsdaten in diesem Kapitel, sofern nichts anderes angegeben ist.) Im Schienenverkehr konnte der kombinierte Ladungsverkehr stärkere und der Intercity-, der neue InterRegio- und Stückgutverkehr geringfügige Zuwächse verzeichnen, der übrige Personen- und Güterverkehr auf der Schiene war rückläufig.

Die Zahl der Kraftfahrzeuge einschließlich Krafträder und Omnibusse erhöhte sich um 11 v.H. auf 33,5 Mio.; dabei stieg der Pkw-Bestand um 11,7 v.H. auf 28,9 Mio. und der Lkw-Bestand um 3,2 v.H. auf 1,32 Mio. Im gleichen Zeitraum wuchs die Gesamtfahrleistung um 18 v.H. auf 427 Mrd. km. Diese Zunahme war auf Bundesautobahnen überdurchschnittlich. Zwar sind nur rund 2 v.H. des Straßennetzes Bundesautobahnen, doch konzentrieren sich 28,3 v.H. der gesamten Fahrleistungen — mit steigender Tendenz — auf diese Straßenkategorie. Bundes-, Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen weisen unterdurchschnittliche Zuwachsraten an Verkehrsstärke auf. Das gesamte überörtliche Straßennetz hat sich um 600 km auf jetzt 173 600 km erweitert. Insgesamt wurden 420 km dem jetzt 8 620 km umfassenden Bundesautobahnnetz hinzugefügt.

Das Schienenverkehrsaufkommen ist — wie in den vorangegangenen Jahren — insgesamt rückläufig. Die Zahl der von der Deutschen Bundesbahn beförderten Personen sank im Schienenverkehr um 2,1 v.H. und im Kraftombnisbusverkehr um 24,2 v.H., das Frachtaufkommen um 6,2 v.H. Allerdings hatte der kombinierte Ladungsverkehr erhebliche Zuwächse: im Containerverkehr um 25 v.H. auf 10,91 Mio. t und im Huckepackverkehr um 20 v.H. auf 9,77 Mio. t. Im Berichtszeitraum 1985 bis 1988 sind 138 km Neubau- und 86,2 km Ausbaustrecken fertiggestellt

worden. Per saldo verkleinerte sich das Streckennetz der Deutschen Bundesbahn von 1985 bis 1988 um 350 km, d.h. um 1,3 v.H.

Im Berichtszeitraum gab es einen starken Zuwachs im Verkehrsaufkommen des Luftverkehrs. Die Zahl der Fluggäste stieg um 23,8 v.H. auf 68,8 Mio., das Frachtaufkommen um 23 v.H. auf 1,27 Mio. t. Zwei Fünftel des Fluggast- und drei Viertel des Frachtaufkommens konzentrieren sich auf den Flughafen Frankfurt a.M.

In der Verkehrsleistung dominiert der Individualverkehr. Im Personenverkehr hat der Individualverkehr im Aufkommen und in der Verkehrsleistung weiter zugenommen; sein Anteil beträgt rd. 82 v.H. Die Personenverkehrsleistung der Eisenbahn ist von 7,2 auf 6,2 v.H. gesunken, die des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs von 10,3 auf 9,1 v.H. Im Hinblick auf die gesamte Personenverkehrsleistung in der Bundesrepublik Deutschland ist der Anteil des Luftverkehrs von 2,3 v.H. als gering zu bezeichnen, nichtsdestoweniger erzeugt er eine drangvolle Enge im Luftraum.

Wichtige mit dem Verkehr zusammenhängende Größen sind die Entwicklung des Endenergieverbrauchs und des Schadstoffausstoßes. Für Schienenbetriebsfahrzeuge ging der Endenergieverbrauch zurück (Dieselkraftstoff: – 10,8 v.H., elektrischer Strom: – 5,2 v.H.); der Verbrauch an Kraftstoffen im Straßen- und Luftverkehr nahm dagegen erheblich zu (Vergaserkraftstoff: + 12,6 v.H., Dieselkraftstoff: + 17,9 v.H., Flugkraftstoff: + 25,7 v.H.

Die Schadstoffemissionen im Straßenverkehr (im Schienenverkehr fallen vergleichsweise sehr geringfügige Mengen an) nahmen 1982 bis 1986 bis auf das Kohlenmonoxid noch zu. Sie betrugen 1986 bei

Kohlenmonoxid (CO) 6,1 Mio. t bei Pkw und 0,13 Mio. t bei Lkw

Stickoxid (NO_x) 1,06 Mio. t bei Pkw und 0,5 Mio. t bei Lkw

Kohlenwasserstoff (CH) 0,92 Mio. t bei Pkw und 0,1 Mio. t bei Lkw

Staub 0,02 Mio. t bei Pkw und 0,04 Mio. t bei Lkw

Kohlendioxid (CO_2) 137,00 Mio. t bei Pkw und bei Lkw (1987)

Der Anteil des Straßenverkehrs an den gesamten Schadstoffemissionen betrug bei CO 71 v.H., bei NO_x 52,5 v.H., bei CH 49 v.H. und bei Staub 10 v.H. An den gesamten energiebedingten CO_2-Emissionen ist der Verkehr mit 19,1 v.H. beteiligt.

Pkw- und Straßengüterverkehr sind die energieaufwendigsten und schadstoffreichsten Verkehrsarten. Es ist nicht nur im Interesse der Energieeinsparung und im Hinblick auf Umwelt und Klima — hier spielt CO_2 eine besondere Rolle —, sondern auch aus Raumordnungsgründen geboten, die umweltfreundlichen Verkehrsarten Schiene und öffentlicher Personenverkehr sowie das Fahrrad, wo immer es geht, zu bevorzugen.

15.2 Bundesverkehrswegeplan

Der Bundesverkehrswegeplan 1985 (BVWP '85) wurde im September 1985 von der Bundesregierung beschlossen. Der BVWP '85 wird in der ersten Hälfte der 12. Legislaturperiode unter Berücksichtigung der neuen Situation der DDR und der CSFR fortgeschrieben. Die 1985 gesetzten Prioritäten haben sich durch die bisherige Entwicklung bestätigt, zur Ausfüllung der voraussichtlich verfügbaren Finanzmittel reicht der Planungsvorrat des vordringlichen Bedarfs aus.

Unabhängig davon wurden die Vorbereitungen zur Fortschreibung weitergeführt, so z.B. die Forschungsvorhaben zur Verbesserung des gesamtwirtschaftlichen und qualitativen Bewertungsverfahrens auch im Hinblick auf die Präzisierung raumordnerischer und städtebaulicher Effekte von Verkehrswegebauten. Die bereits erstellten Prognosen sehen eine Fortsetzung des bisherigen Wachstums im Straßen- und Luftverkehr voraus. Für den Schienenverkehr werden insbesondere im Personenfernverkehr als Auswirkungen der bevorstehenden Angebotsverbesserungen deutliche Zunahmen erwartet. Die Prognosen werden gegenwärtig an die neuen Perspektiven aus der Öffnung der östlichen Grenzen angepaßt.

15.3 Bundesfernstraßen

Zur Erreichbarkeit von Bundesautobahnen hat die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung im Berichtszeitraum eine Untersuchung vorgelegt, die wichtige Aufschlüsse über die Autobahnanbindung peripherer Gebiete bringt. Auf der Grundlage des 1995 erreichten Ausbaustands des Autobahnnetzes und der damit verbundenen vierspurigen Bundesfernstraßen sind alle Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland mit Pkw-Reisezeiten zu den nächsten Autobahnanschlußstellen bis zu 30 Minuten ermittelt worden. Danach wohnen über 80 v.H. der Bevölkerung in Gemeinden mit direktem Autobahnanschluß (15 Minuten) und weitere 16 v.H. in Gemeinden mit mindestens einem Autobahnanschluß innerhalb von 30 Minuten.

Aktuelle Veränderungen geben Anlaß zur Fortschreibung des am 18. September 1985 vom Kabinett beschlossenen Bundesverkehrswegeplanes sowie des am 30. Januar 1986 vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen. Hierzu gehören insbesondere folgende Rahmenbedingungen:

Die Öffnung der Grenzen zur DDR am 9. November 1989 sowie die politische Entwicklung auch in den übrigen osteuropäischen Nachbarstaaten werden in Verbindung mit der zu erwartenden wirtschaftlichen Entwicklung zu neuen Verkehrsströmen im Personen- und Güterverkehr führen.

Die Verkehrsentwicklung übertrifft in Teilbereichen bereits heute die Prognosen des BVWP '85 für das Jahr 2000. Diese Tendenz wird durch die Dynamik des EG-Binnenmarktes noch verstärkt.

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit sind die mittel- und langfristigen Planungen über Netzverbesserungen in beiden Teilen Deutschlands.

Entscheidungen darüber erfordern sorgfältige Analysen, Prognosen und Bewertungen sowie Abstimmungen mit den Bundesländern und den Planungen in den Nachbarstaaten der Europäischen Gemeinschaft und den östlichen Nachbarstaaten.

15.4 EG-Liberalisierung des Verkehrsmarkts

Nach der Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986 ist der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital bis zum 31. Dezember 1992 zu verwirklichen. Davon ist im Verkehrsbereich vor allem der bisher regulierte Straßengüterverkehr berührt.

Nach einer Untersuchung über „Ordnungspolitische Szenarien zur Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Verkehrsmarktes" des Bundesministers für Verkehr muß mit bis zu 25 v.H. niedrigeren Preisen für die eigentliche Transportleistung im Straßengüterfernverkehr und möglicherweise mit Einnahmeminderungen der DB gerechnet werden.

Eine nachhaltige zusätzliche Preisdifferenzierung zu Lasten ländlicher bzw. peripherer Räume wird nach bisherigem Kenntnisstand und Prognosen nicht erwartet.

Auf dem Weg zu einem liberalisierten europäischen Verkehrsmarkt werden die Kontingente im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr bis 1993 abgebaut und in einem gewissen Umfang Kabotage (Transport durch ausländische Verkehrsunternehmen im Inland) eingeführt. Durch das prognostizierte allgemeine Wirtschaftswachstum wird mit einer Erhöhung des grenzüberschreitenden Transportaufkommens um ca. 40 v.H. gerechnet. Den dadurch möglichen Belastungen des Bundesfernstraßennetzes muß ausgleichend entgegengewirkt werden.

15.5 Deutsche Bundesbahn (DB)

15.5.1

Der im BVWP '85 vorgesehene Bau von Neu- und Ausbaustrecken ist im Berichtszeitraum vorangetrieben worden. Die beiden Neubaustrecken Hannover–Würzburg und Mannheim–Stuttgart sind z.T. schon in Betrieb und werden 1991 fertiggestellt.

Bei den sog. Korridorstrecken des BVWP '85, für die die Linie noch bestimmt werden muß, ist der derzeitige Planungsstand folgender:

Nürnberg–München

Die bayerische Staatsregierung präferiert die Streckenführung über Ingolstadt. Das Raumordnungsverfahren wird gemäß Beschluß des Freistaates Bayern vergleichend für die Trassen über Ingolstadt und über Augsburg durchgeführt.

Köln–Rhein/Main

Nach umfangreichen Voruntersuchungen hat sich die Bundesregierung für einen rechtsrheinischen Streckenverlauf unter direkter Anbindung des Flughafens Köln/Bonn, von Bonn (Bonn/Siegburg bzw. Bonn-Vilich), des Raumes Limburg, von Wiesbaden, Mainz, des Flughafens Frankfurt und von Frankfurt ausgesprochen. Raumordnungsverfahren mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung wurden bzw. werden noch im Jahre 1990 eingeleitet.

Plochingen–Günzburg

Die Variantenuntersuchungen sind noch nicht abgeschlossen.

Hannover–Berlin

Mit der DDR wird eine Linienführung über Braunschweig–Oebisfelde–Stendal–Berlin verhandelt.

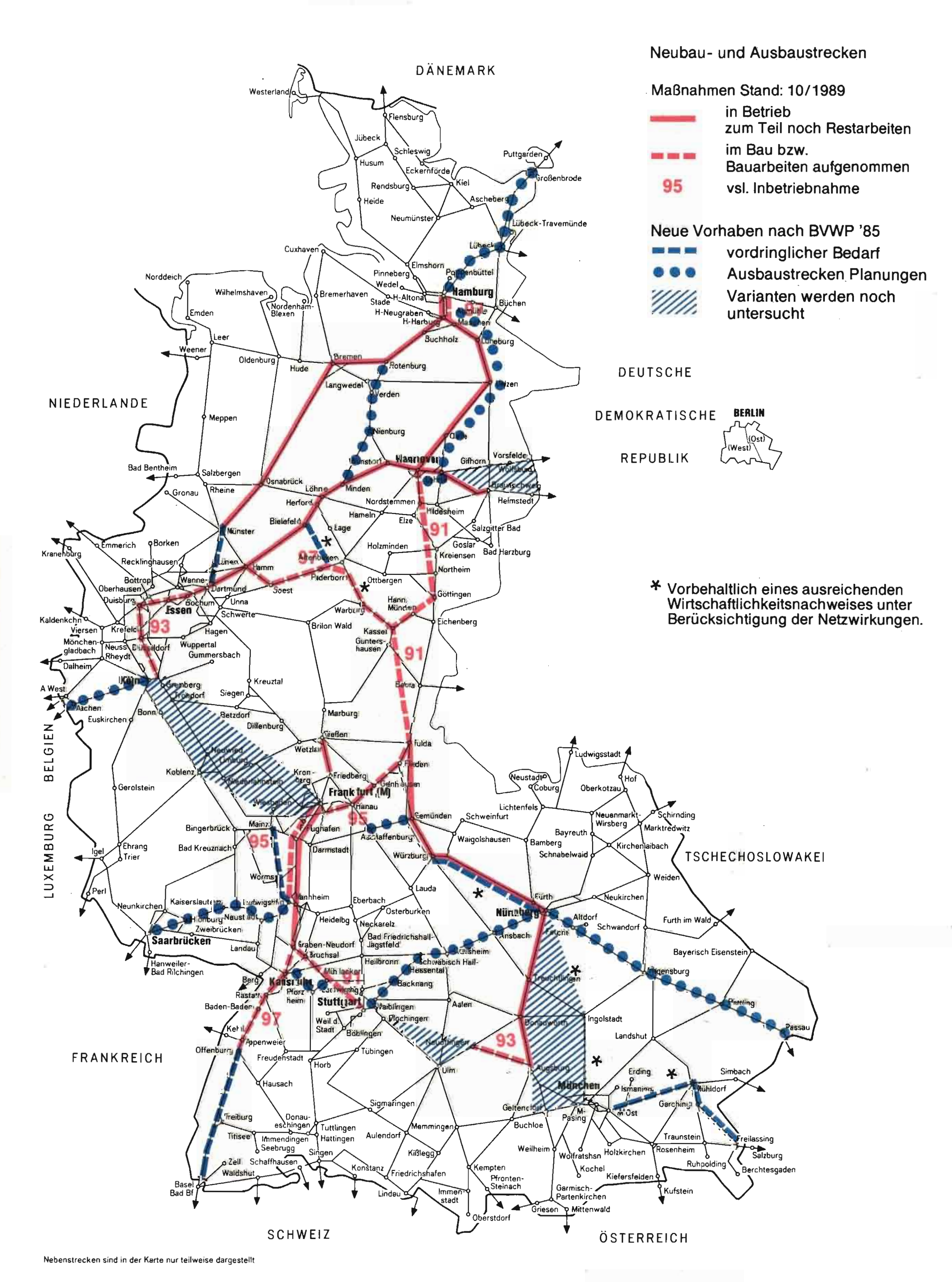
Die nach dem BVWP '85 im Überhang befindlichen bzw. in den vordringlichen Bedarf eingestuften Ausbaustrecken befinden sich im Bau oder in der Planung. Für die raumordnungspolitisch wichtige West-Ost-Ausbaustrecke Dortmund–Kassel konnte auch für den Abschnitt Paderborn–Kassel der Wirtschaftlichkeitsnachweis erbracht werden. Mit den Bauarbeiten wurde bereits begonnen. Im Lichte der Veränderungen in der DDR wurde die DB gebeten, ihre Planungen — insbesondere hinsichtlich des Ausbaustandards — zu überprüfen.

15.5.2

Das Schnellfahrnetz für Geschwindigkeiten von 160 bis 250 km/h wächst von 660 km Ende 1989 auf rd. 2000 km bis zur Jahrhundertwende.

Durch den Ausbau eines Hochgeschwindigkeitsschienennetzes im Bundesgebiet sowie durch die Planung neuer grenzüberschreitender Schienenschnellverkehrsverbindungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a.M., den Benelux-Staaten, Schweiz, Österreich, Italien und Skandinavien würden damit noch leistungsfähigere Schienenverkehrsmittel in Mitteleuropa für die Wirtschaft und für den Privatreiseverkehr zur Verfügung stehen. Deren Halte müßten sich, damit die Schienenverbindungen in der Konkurrenz zum Luft- und Straßenverkehr bestehen können, auf Verdichtungsraumzentren konzentrieren; mit einem solchen Netz würde ein Qualitätssprung erreicht, der mit seiner Angebotsverbesserung dem schnellen, großräumigen europäischen Schienenfernverkehr zusätzliche Chancen bietet. Umwege zu benachbarten Oberzentren und Zwischenhalte würden dagegen die Reisezeit verlängern und dem Systemgedanken von Hochgeschwindigkeitsbahnen widersprechen. Daher ist es notwendig, daß sowohl die nicht berührten Oberzentren als auch die Fläche generell durch andere leistungsfähige Strecken sowie schnelle und ausreichend häufige Verkehrsbedienung auf der Schiene angebunden werden, wenn dies wirtschaftlich vertretbar ist.

Karte 15.1
Neubau- und Ausbaustrecken der Deutschen Bundesbahn
im Bundesverkehrswegeplan 1985



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Bundesminister für Verkehr
Grundkarte: Deutsche Bundesbahn

Tabelle 15.1

„Vordringlicher Bedarf" im Schienennetz der Deutschen Bundesbahn

Vorhaben	Investitionskosten in Mio. DM[1])			
	bis 1985	1986 bis 1988	ab 1988	insgesamt
Überhang				
1. NBS[2]) Mannheim – Stuttgart	1490	1703	727	3920
2. NBS Hannover – Würzburg	4380	5319	1676	11375
3. ABS[3]) Frankfurt – Mannheim 1. Stufe	291	43	16	350
4. ABS Gießen – Friedberg	58	6	4	68
5. ABS Dortmund – Braunschweig	211	16	46	273
6. ABS Hamburg – Hannover	167	16	6	189
7. ABS Hamburg – Münster	494	59	27	580
8. ABS Würzburg – Augsburg	166	14	4	184
9. Rahmenplanung Rbf 1. Stufe (Restkosten)	27	201	4	232
zusammen	7284	7377	2510	17171
Neue Vorhaben				
1. ABS Fulda – Frankfurt	—	32	428	460
2. ABS Frankfurt – Mannheim 2. Stufe	—	21	479	500
3. ABS Graben-Neudorf – Karlsruhe	—	5	27	32
4. ABS/NBS Karlsruhe – Offenburg – Basel	—	180	1608	1788
5. ABS Münster – Köln	—	13	162	175
6. NBS Köln – Rhein/Main (Variante 0)[4])	—	0	4690	4690
7. ABS/NBS Plochingen – Günzburg[5])	—	0	1910	1910
8. ABS Günzburg – Augsburg	—	18	282	300
9. ABS Mainz – Mannheim	—	0	475	475
10. ABS Dortmund – Kassel	—	0	690	690
11. ABS/NBS (Würzburg –)Nürnberg – München[6])	—	0	2640	2640
12. ABS München – Freilassing[7])	—	0	1026	1026
13. ABS HH-Harburg – HH-Rothenburgsort	—	26	589	615
14. Rahmenplanung Rbf 2. Stufe	—	30	1570	1600
15. Kombinierter Ladungsverkehr (KLV)	—	28	688	716
zusammen	—	353	17264	17617
„Vordringlicher Bedarf" insgesamt	7284	7730	19774	34788

[1]) Ohne Zuschüsse nach dem GVFG für die S-Bahn; Preisstand 1988
[2]) NBS = Neubaustrecke
[3]) ABS = Ausbaustrecke
[4]) Entscheidung des Bundeskabinetts: durchgehend rechtsrheinische Linienführung Variante 0 = Führung über Siegburg; bei Streckenverlauf über Vilich und Flughafen Köln-Bonn erhöhen sich die Investitionskosten auf rd. 5,2 Mrd. DM
[5]) Zur Zeit werden noch verschiedene Varianten untersucht
[6]) Variante über Ingolstadt
[7]) Zwischenzeitlich von Gutachtern mit positivem Nutzen/Kosten-Verhältnis bewertet

Quelle: Bundesminister für Verkehr

Die „Gemeinschaft der Europäischen Eisenbahnen" — eine Aktionsgemeinschaft der nationalen Eisenbahnunternehmen — hat 1989 eigene Vorstellungen zum Ausbau eines europäischen Hochgeschwindigkeitsnetzes unterbreitet.

Solche Planungskonzepte eines Verkehrsträgers haben im Meinungsbildungsprozeß ihren Stellenwert, müssen sich aber an den nationalen Finanzierungsmöglichkeiten und -prioritäten messen lassen.

Leistungsfähige Fernverkehrswege sind eine Voraussetzung für die angestrebte europäische Integration; die Bundesregierung tritt daher weiterhin für einen bedarfsgerechten Ausbau der Verkehrswege auch in grenzüberschreitenden Verbindungen ein. Die Ausbauvorstellungen der Bundesregierung im nationalen Bereich wurden im Bundesverkehrswegeplan 1985 entwickelt, dessen Fortschreibung sich angesichts der aktuellen politischen Entwicklung abzeichnet; hierbei werden alle Randbedingungen berücksichtigt.

Tabelle 15.2

„Planungen" im Schienennetz der Deutschen Bundesbahn

Vorhaben[1])	Investitionskosten in Mio. DM
1. ABS[2]) Hamburg – Puttgarden[3])	235
2. ABS Maschen – Lehrte[4])	330
3. ABS Rotenburg – Minden[4])	15
4. ABS Köln – Aachen[3])[5])	436
5. ABS Aschaffenburg – Gemünden[4])	520
6. ABS Nürnberg – Passau[3])	150
7. ABS/NBS Karlsruhe – Offenburg – Basel 2. Stufe	532
8. ABS Augsburg – München	65
9. ABS Saarbrücken – Ludwigshafen (Rhein)[6])	.
10. ABS Karlsruhe – Stuttgart[3])	40
11. ABS Stuttgart – Nürnberg[3])	890
12. ABS Hannover/Braunschweig – Grenze DB/DR[7])	700
„Planungen" insgesamt	3913

[1]) Aufgrund von Interdependenzen und von Teilabschnittsbildungen können sich noch Änderungen und Ergänzungen ergeben
[2]) ABS = Ausbaustrecke
[3]) Planung im wesentlichen abhängig von Abstimmung mit Planungen in europäischen Nachbarstaaten
[4]) Bewertung zurückgestellt
[5]) Inzwischen zur Realisierung vorgesehen als Teil der Schnellbahn Paris – Brüssel – Köln – Frankfurt/Amsterdam
[6]) Teil der Schnellbahnverbindung Paris – Ostfrankreich – Südwestdeutschland: z. Z. Gegenstand von Verhandlungen mit Frankreich; Investitionskosten lt. Untersuchungsbericht je nach Maßnahmenumfang zwischen 415 Mio. DM und 3,25 Mrd. DM

Quelle: Bundesminister für Verkehr

15.5.3

Die DB hat in den letzten Jahren neue Angebotsformen oder auch „Produkte" im Schienenpersonenverkehr entwickelt. Gestuft nach Geschwindigkeit, äußerem Erscheinungsbild und Qualität des Angebots (z. B. Taktrhythmus, Umsteigen, Service) werden unterschieden: ICE, IC, InterRegio, Regionalschnellbahn und City-Bahn, Regionalbahn sowie Sonderformen, wie Lufthansa-Expreß usw. Mit dem Winterfahrplan 1988/89 hat die DB den InterRegio eingeführt, der im Verlauf der nächsten Jahre auf insgesamt 18 Linien im Zwei-Stundentakt in beiden Richtungen jeweils achtmal am Tag verkehren wird. Bei einem mittleren Halteabstand von 30 km werden knapp 200 Städte durch den InterRegio bedient, der im übrigen auch auf den IC-Strecken mit IC-Geschwindigkeit bis zu 200 km/h verkehrt. Die InterRegio-Züge sind schneller als D-Züge und lösen diese mittelfristig ab. Der InterRegio hat eine wichtige Funktion als schneller Zubringer zu den Halten der Hochgeschwindigkeitsstrecken. Auf einigen kurvenreichen Strecken wird ab Sommer 1992 der „Pendolino" eingesetzt werden, der höhere Geschwindigkeiten auf diesen Strecken ermöglicht, so daß die Reisezeiten erheblich verkürzt werden (zu den weiteren „Produkten" vgl. 15.8.3).

15.5.4

Im Güterverkehr konnte die DB im Ganzzugbereich ihr Aufkommen (rd. 150 Mio. t) halten, den Direktzugverkehr als Intercargo (1985 4,5 Mio. t, 1988 5,5 Mio. t) und vor allem als kombinierter Ladungsverkehr (1985 16,5 Mio. t, 1988 20,7 Mio. t) nach dem Konzept KLV '88 weiter ausbauen: Dieser Direktzugverkehr zwischen den elf großen Wirtschaftszentren der Bundesrepublik Deutschland mit den vierzehn aufkommensstärksten Umschlagterminals des kombinierten Ladungsverkehrs, die durch weitere 19 Umschlagbahnhöfe ergänzt werden, soll mit Fertigstellung der im Bau befindlichen Schnellbahnstrecken bis zum Jahr 1991 auf bestimmten Fernrelationen einen Vorsprung von ein bis zwei Stunden vor dem Lkw-Transport auf der Straße bekommen und zu weiteren Aufkommenssteigerungen führen. Auf den Neu- und Ausbaustrecken sollen Güterzüge Geschwindigkeiten von 120 bis 160 km/h erreichen.

Im Teilladungsverkehr sind im Transportbereich die höchsten Zuwachsraten zu verzeichnen. Die DB bemüht sich, durch Modernisierung ihren Anteil in diesem Markt zu erhalten bzw. zu vergrößern.

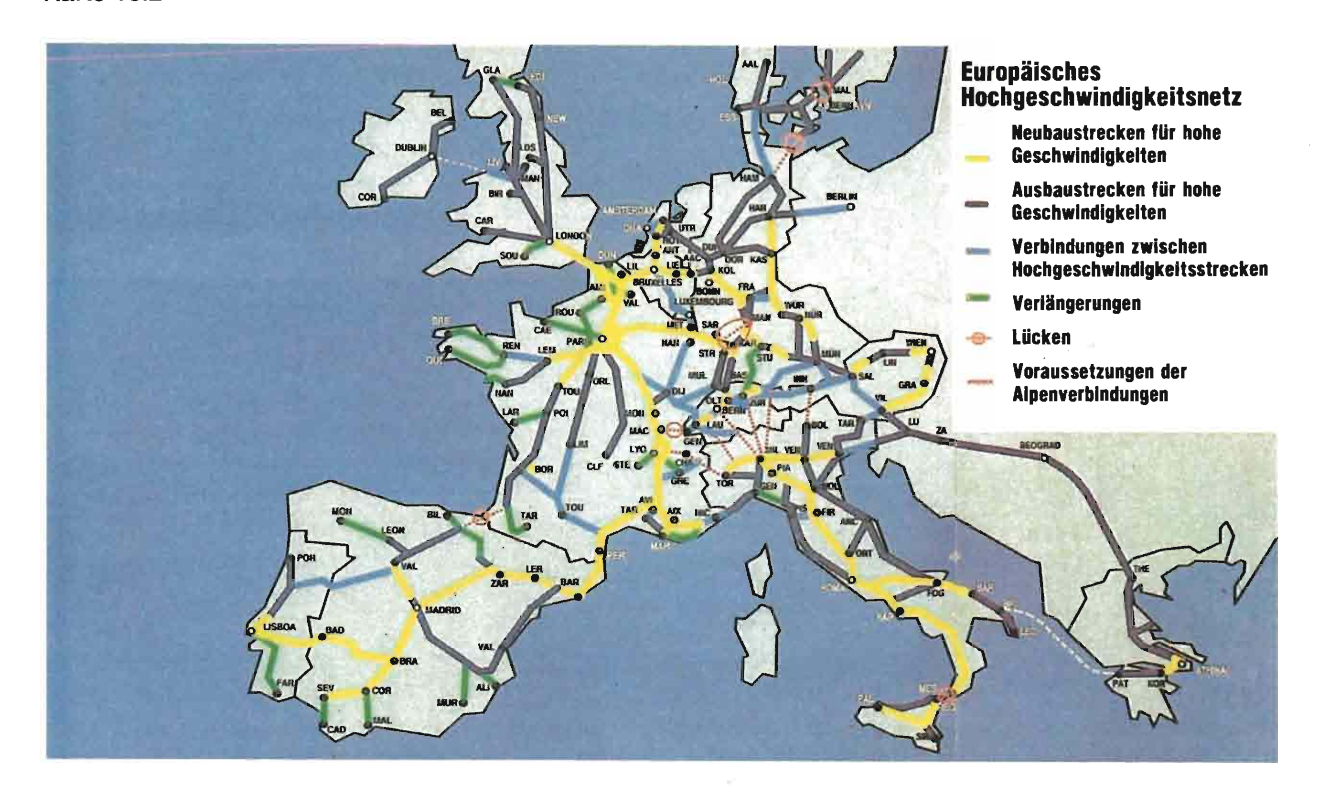
Im Kleingutbereich konnte durch das neue Konzept „Stückfracht '88" der Negativtrend gestoppt und neues Wachstum erzielt werden (1988: 2,8 Mio. t). Von den 374 Stückgutbahnhöfen wurden 1988 über ein Drittel auf Lkw-Bedienung umgestellt, ohne Beeinträchtigung der flächendeckenden Von-Haus-zu-Haus-Bedienung in einer garantierten Lieferzeit von 48 bzw. teilweise 24 Stunden.

Die DB unterzieht den Güterverkehr in der Fläche derzeit einer Umorganisation. Die DB hat ihre Zusammenarbeit mit den Speditionen wesentlich intensiviert. Schon jetzt werden rd. 40 v. H. des Einzelwagen-Ladungsverkehrs beim Sammeln oder Verteilen der Güter mit dem Lkw abgewickelt. Dennoch werden in der Sammlung und Verteilung noch immer rd. 70 v. H. aller Güterzüge gefahren. Die Schließung schwacher Wagenladungstarifpunkte (von rd. 3500 Tarifpunkten oder Güterbahnhöfen der DB haben über 800 ein Aufkommen von weniger als einem Wagen im wöchentlichen Durchschnitt) bedeutet deshalb im allgemeinen nicht ein Abhängen von der Schiene, sondern eine schnellere Anbindung des Güterverkehrs aus der Fläche an die Schiene durch den Lkw.

15.5.5

Wegen der Verschärfung der finanziellen Situation der DB hat die Bundesregierung am 1. Februar 1989 einen „Bundesbahnbericht" beschlossen. Danach soll die DB angesichts der Wachstumsimpulse des europäischen Binnenmarktes in die Lage versetzt werden, einen wesentlichen Teil der Verkehrsentwicklung zu

Karte 15.2



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Gemeinschaft der Europäischen Bahnen

übernehmen. Sie soll sich im Güterverkehr ihren Markt auf eigenwirtschaftlicher Grundlage sichern.

Nach dem Bundesbahnbericht sieht die Bundesregierung in der Verkehrsanbindung der Fläche eine wesentliche Aufgabe. Im Personenverkehr werden die Siedlungsschwerpunkte der Fläche mit dem Schnellbahnnetz durch leistungsfähige Schienenwege und mit modernem Gerät verbunden. Im Güterverkehr soll die Fläche über den kombinierten Ladungsverkehr an den Transportzeitgewinnen des Schnellbahnnetzes teilhaben.

Die Bundesregierung hat im Zusammenhang mit dem vorgenannten Kabinettsbeschluß am 12. Juli 1989 eine Regierungskommission berufen. Sie soll bis 1991 eine tragfähige Grundlage für eine positive Entwicklung der DB unter verkehrspolitischen, raumordnungspolitischen und umweltpolitischen sowie ökonomischen und fiskalischen Gesichtspunkten erarbeiten. Dabei sollen diejenigen Leistungsbereiche, bei denen die DB auf Dauer wettbewerbsfähig ist, von den aus Gründen des Gemeinwohls durchzuführenden Aufgaben abgegrenzt werden. In diesem Zusammenhang spielt auch die Frage der Fahrwegkosten eine Rolle. Die Kommission wird auch prüfen, ob und inwieweit im Schienenpersonennahverkehr regionale Körperschaften einbezogen werden können.

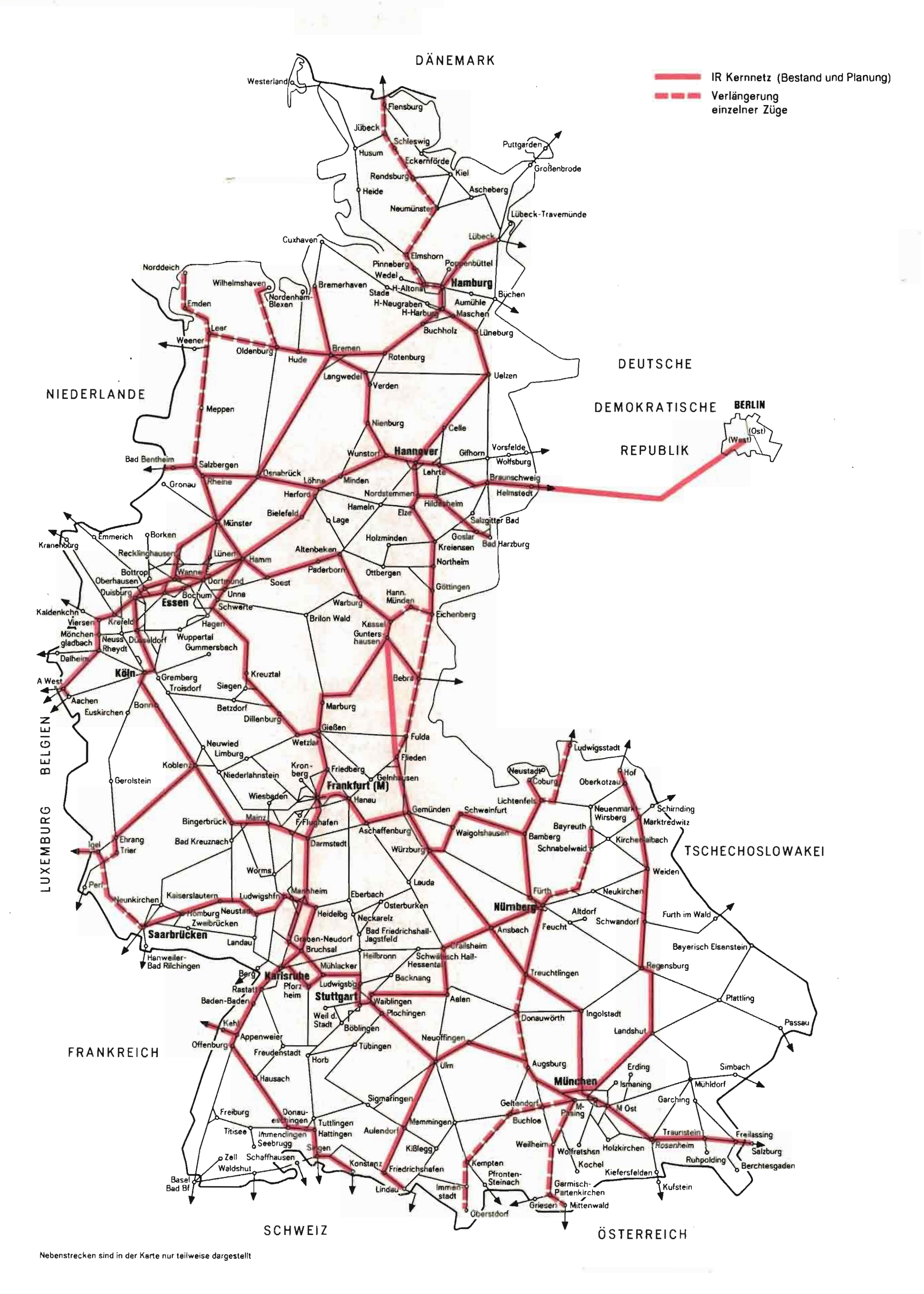
15.6 Flughafenpolitik

Neuere Schätzungen rechnen mit einer Verdoppelung des deutschen bzw. des europäischen Luftverkehrsaufkommens bis zum Jahr 2000.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung sieht in diesem Zusammenhang in ihrer Entschließung „Flughafenpolitik aus der Sicht der Raumordnung" in der ungleichgewichtigen Verteilung des Luftverkehrsaufkommens in der Bundesrepublik Deutschland Agglomerationsnachteile, vor allem in Form von Kapazitätsengpässen und Umweltbelastungen für einzelne Verdichtungsräume. Kleine und mittlere Verkehrsflughäfen in der Bundesrepublik Deutschland sollen deshalb mehr kontinentale Direktverbindungen, mittlere Verkehrsflughäfen darüber hinaus vermehrt Interkontinentalverbindungen aufnehmen.

Sie fordert direkte Verknüpfungen der Flughäfen mit dem Schienenverkehr. Für die Anbindung an das IC- bzw. künftige ICE-Netz eigneten sich vor allem die Flughäfen München II, Düsseldorf, Hannover, Köln/Bonn und Hamburg. Die Erhöhung des Direktfluganteils bei den mittleren und kleineren Verkehrsflughäfen und die Reduzierung der Kurzstreckenflüge soll Kapazitäten an den überlasteten Großflughäfen Frankfurt a. M. und Düsseldorf freisetzen.

Karte 15.3
Interregionetz der Deutschen Bundesbahn



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Bundesminister für Verkehr
Grundkarte: Deutsche Bundesbahn

Karte 15.4
Erreichbarkeit von Umschlagbahnhöfen des kombinierten Ladungsverkehrs

Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im produzierenden Gewerbe, deren Arbeitsstätte in einer Gemeinde liegt, die mehr als 45 LKW-Reiseminuten von einem Umschlagbahnhof entfernt ist 1989 in v.H.

- bis unter 5
- 5 bis unter 25
- 25 bis unter 50
- 50 bis unter 75
- 75 und mehr

■ Container- und Huckepackbahnhof

◆ Containerbahnhof

▼ sonstiger Umschlagbahnhof

Hamburg
Bremen
Berlin (West) (Ost)
Hannover
Rheine
Bielefeld Ost
Emmerich
Bochum-Langendreer
Düsseldorf-Bilk
Hagen Hbf
Wuppertal-Langerfeld
Neuss
Köln Eifeltor
Frankfurt(M) Ost
Schweinfurt Hbf
Mannheim Rbf
Nürnberg Hgbf
Saarbrücken Hgbf
Karlsruhe Hgbf
Regensburg Hbf
Ludwigsburg
Neu-Ulm
Augsburg-Oberhausen
München Hbf
Freiburg i.Br. Gbf
Singen
Basel Bad Gbf



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Erreichbarkeitsmodell EVA 1989 der BfLR
Grenzen: Kreise

100 km

Karte 15.5
Erreichbarkeit von internationalen und regionalen Verkehrsflughäfen

Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten deren Arbeitsstätte in einer Gemeinde liegt, die mehr als 45 PKW-Reiseminuten von einem Verkehrsflughafen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin(West) oder im grenznahen Raum entfernt is in v.H.

- bis unter 5
- 5 bis unter 25
- 25 bis unter 50
- 50 bis unter 75
- 75 und mehr

- internationaler Verkehrsflughafen
- Regionalflughafen/Verkehrslandeplatz mit Linien- oder linienähnlichem Verkehr (ohne Seebäderverkehr)
- internationaler Verkehrsflughafen/Verkehrslandepl des Regionalflugverkehrs im grenznahen Raum



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Erreichbarkeitsmodell EVA 1989 der BfLR
Grenzen: Kreise

100 km

15.7 Binnenschiffahrt

Rd. 25 v.H. der Verkehrsleistungen im binnenländischen Güterfernverkehr werden von der Binnenschiffahrt erbracht. Im grenzüberschreitenden Verkehr liegt die Binnenschiffahrt bei rd. 30 v.H.

Durch den vermehrten Transport von Massengütern und gefährlichen Gütern mit Binnenschiffen könnten Straße und Schiene entlastet und Gefahren in dichtbesiedelten Räumen verringert werden.

Das Bundeswasserstraßennetz ist im Berichtszeitraum weiter ausgebaut und modernisiert worden. Neben den noch im Bau befindlichen Neu- und Ausbaumaßnahmen im bestehenden Netz werden nach Fertigstellung der Netzergänzungen Saar und Main-Donau-Wasserstraße auf absehbare Zeit aus raumordnerischer Sicht keine neuen Wasserstraßen gebaut werden müssen (abgesehen von möglichen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Öffnung der Grenze zur DDR). Der erreichte Ausbaustand der Bundeswasserstraßen muß durch entsprechende Maßnahmen erhalten und gegebenenfalls verbessert werden.

15.8 Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) in der Fläche

15.8.1

Durch Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur und die weiter anwachsende Pkw-Verfügbarkeit haben sich die Ausgangsbedingungen für den ÖPNV in der Fläche weiter verschlechtert. Der Trend sinkender Schülerzahlen, die im ländlichen Raum rd. 60 v.H. des ÖPNV-Aufkommens ausmachen, hat sich fortgesetzt, und die private Motorisierung ist auf rd. 490 Pkw je 1000 Einwohner vorangeschritten. Die Folgen dieses Nachfrageausfalls sind immer deutlicher im Schienenpersonennahverkehr und im übrigen ÖPNV in der Fläche zu spüren. Sie haben zu Anpassungen des Angebots und zur Ausdünnung des Liniennetzes geführt. Die Mobilität des nicht motorisierten Bevölkerungsanteils in der Fläche wurde dadurch weiter eingeschränkt.

Eine Untersuchung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau über „Situation und Verbesserungsmöglichkeiten des öffentlichen Personennahverkehrs in der Fläche" aus dem Jahr 1987 beschreibt die Situation wie folgt:

„Der ÖPNV in der Fläche weist erhebliche Unterschiede zwischen Landkreisen, Regionen und Ländern im Niveau der Verkehrsbedienung und der Kooperation auf."

Bezogen auf die Gemeinden haben 15 v.H. der Landkreise außerhalb der Verdichtungsräume ein flächendeckendes Liniennetz. Bezogen auf die Wohnplätze ab 100 Einwohner erzielen 55 v.H. der Landkreise eine Flächendeckung. Eine Mindestbedienung von 5 Fahrtenpaaren/Tag von allen Gemeindeteilorten zu den Hauptorten wird nur in 25 v.H der Landkreise erreicht.

Einen hohen Grad an Kooperation weisen im ÖPNV vor allem die Landkreise im Randbereich von Verdichtungsräumen, insbesondere im Einzugsbereich von Verkehrsverbünden, auf. Nahverkehrskonzepte mit einer umfassenden Integration und Kooperation (Liniennetz, Fahrplan, Tarif- und Fahrgastinformation) sind auch im ländlichen Raum umgesetzt worden, blieben jedoch — mit Ausnahme der nordrhein-westfälischen Verkehrsgemeinschaften — Einzelfälle.

Die ÖPNV-Realität in den Landkreisen wird dem raumordnungspolitischen Ziel einer ausreichenden Erreichbarkeit der zentralen Orte im ländlichen Raum auch über öffentliche Verkehrsmittel im Fern-, Regional- und Nahverkehr nur teilweise gerecht."

15.8.2

Mit dem „Bericht über den öffentlichen Personennahverkehr in der Fläche" (BT-Drucksache 11/5746) vom November 1989 hat die Bundesregierung einen Auftrag des Deutschen Bundestages erfüllt und grundlegende Aussagen über die Bereiche „Aufgabenverantwortung, Finanzierung, Ziele und Maßnahmen" gemacht. Im öffentlichen Personnahverkehr werden von der Bundesregierung folgende Ziele verfolgt:

- Bevölkerung und Wirtschaft in der Fläche sind auf eine gute innere Verkehrserschließung und eine gute Anbindung an das übergeordnete Verkehrsnetz angewiesen. Bund, Länder und Gemeinden sind gefordert, ein ausreichendes Verkehrsangebot im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten auch in der Fläche zu sichern.
- Der ÖPNV sollte soweit wie möglich vor Ort geplant, organisiert und produziert werden. Nur ein regionalisierter ÖPNV kann flexibel auf Kundenwünsche und -bedürfnisse eingehen.
- Trennung der gemeinwirtschaftlichen Bereiche (Gebietskörperschaften) von eigenwirtschaftlichen Bereichen (Unternehmen). Soweit von den Verkehrsunternehmen eigenwirtschaftlich nicht vertretbare Leistungen verlangt oder sie ihnen auferlegt werden, sind sie vom Besteller auszugleichen.
- Die Wirksamkeit öffentlicher Mittel für den ÖPNV muß verbessert werden. Dazu können neue und unkonventionelle Bedienungsformen (z.B. Anrufsammeltaxen oder Bürgerbusse) — vor allem in dünn besiedelten Räumen und verkehrsschwachen Zeiten — beitragen. Ferner ist im ÖPNV das Prinzip der Einheit von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung durch entsprechende Maßnahmen soweit wie möglich zu verwirklichen.

Die Bundesregierung hat klargestellt: Die Aufgabenzuständigkeit des Bundes beschränkt sich nach Artikel 87 GG auf die Bundeseisenbahnen. Soweit die DB Schienenersatzverkehr auf der Straße betreibt, verpflichtet sie sich zu einem dem Bedarf entsprechenden Verkehrsangebot für einen bestimmten Zeitraum. Bei allen übrigen Busverkehren besteht unabhängig von den Eigentumsverhältnissen keine Aufgabenverantwortung des Bundes.

Weil die Gestaltung des ÖPNV zu großen Teilen Sache der Länder, Kreise und Gemeinden ist, ergeben sich vielfältige Probleme der Abgrenzung von Aufgaben- und Finanzlasten. Die Lösung dieser Probleme geschieht im Rahmen des Konzeptes einer sich von Bund und Ländern im öffentlichen Personennahverkehr überlagernden Gemeinwirtschaftlichkeit. Dabei kann sich jede Gebietskörperschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben der Verkehrsmittel der anderen Gebietskörperschaft bedienen.

15.8.3

Eine Konkretisierung im oben genannten Sinne erfolgte über die von der DB mit den „Flächenländern" abgeschlossenen Rahmenvereinbarungen über die zukünftige Gestaltung des öffentlichen Schienenpersonennahverkehrs. Einigkeit besteht darin, daß trotz der Verkehrsverlagerungen zugunsten des Individualverkehrs öffentliche Verkehrsangebote für den Personenverkehr auf Schiene und Straße auch künftig notwendig bleiben.

Nach den Rahmenvereinbarungen trägt der Schienenpersonennahverkehr auf wichtigen regionalen Relationen die Grundlast. Damit sollen leistungsfähige Verbindungen zwischen den Zentren in der Fläche sichergestellt und landesplanerische und raumordnungspolitische Ziele erfüllt werden.

In den Rahmenvereinbarungen wird unterschieden nach Strecken,

- die längerfristig gesichert sind,
- die einer besonderen Untersuchung bedürfen und
- bei denen ein Verfahren zur Umstellung des Schienenangebots auf Busbedienung durchzuführen ist.

Für die längerfristig gesicherten Strecken werden Einzelplanungen zur Attraktivitätssteigerung, Rationalisierung und Arbeitsteilung zwischen Schiene und Omnibus durchgeführt. Für die längerfristig gesicherten Strecken und für die zu untersuchenden Strecken bestehen zur Hebung der Attraktivität folgende Zielvorstellungen:

Erhöhung der Reisegeschwindigkeit und bessere Anbindung an das Fernverkehrsnetz, Einrichtung von Taktverkehren, Auflassung schwach frequentierter Halte zur Erhöhung der Reisegeschwindigkeit, Einsatz von Fahrzeugen mit angemessenem Reisekomfort, Schaffung zeitgemäßer und funktionsgerechter Bahnhöfe, Verbesserung der Verknüpfung des Schienenpersonennahverkehrs mit den Buslinien mit dem Ziel der integrierten Verkehrsbedienung, Verbesserung der Verknüpfung mit dem Individualverkehr (Park + Ride, Einrichtung von Fahrradabstellplätzen).

In einer empirischen Untersuchung zu „Angebotsverbesserungen im Schienenpersonennahverkehr am Beispiel von ausgewählten Strecken" (1988) konnte bei vier Nebenbahnstrecken nachgewiesen werden, daß dadurch Steigerungen der Fahrgastzahlen erreicht werden können. Eine Konkretisierung und Absicherung dieser Ergebnisse — auch unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit — erfolgt derzeit über eine gezielte Studie.

Die DB hat mit ihren neuen Angeboten, wie City-Bahn, Regionalschnellbahn und Regionalbahn, wichtige Vorleistungen erbracht. Beispiele sind die Regionalschnellbahn Kiel–Flensburg, die City-Bahn Gummersbach–Köln und als Regionalbahn die Chiemgaubahn. In Schleswig-Holstein ist die Verknüpfung zwischen Bus und Schiene schon wesentlich fortgeschritten. Beispielhaft für eine „Planung aus einem Guß" ist die Strecke Kiel–Flensburg.

Mit den Rahmenvereinbarungen konnte ein tragfähiger Kompromiß unterschiedlicher Standpunkte von Deutscher Bundesbahn und den Flächenländern gefunden werden, der für die Zukunft mehr Planungssicherheit für beide Seiten und die regionale Wirtschaft schafft.

15.8.4

Im Berichtszeitraum wurden die 18 regional gegliederten Geschäftsbereiche Bahn-Bus in handelsrechtliche Gesellschaften überführt. Diese unternehmerische Weiterentwicklung führt vor allem zu mehr Flexibilität im Hinblick auf gesellschaftsrechtliche Beteiligungen an Kooperationen sowie tariflicher Unabhängigkeit. Die neuen Gesellschaften haben regional abschließende Resultatsverantwortung und sollen verstärkt mit Schienenverkehren und anderen Verkehrsbetreibern kooperieren.

Auch können sie Betriebsgesellschaften (z. B. mit dem privaten Busgewerbe) zur Verbesserung des örtlichen und regionalen Verkehrs bilden. Damit sind sie voll in die von der Raumordnung und Landesplanung angestrebten regionalen Nahverkehrskonzepte integrierbar.

15.8.5

Durch das Gesetz zur Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes vom 18. Dezember 1987 wurde die Förderung der Erst- wie auch der Ersatzbeschaffung von Linienomnibussen kommunaler und privater Omnibusunternehmen in Höhe von 100 Mio. DM sowie von 20 Mio. DM für Bundesunternehmen aufgenommen. Die Länder haben in ihren Förderrichtlinien das Ziel, bei der Fahrzeugförderung eine Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in der Fläche besonders zu berücksichtigen, herausgestellt.

Mit dem am 1. Januar 1989 in Kraft getretenen Strukturhilfegesetz können auch investive Maßnahmen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, einschließlich der für den Betrieb notwendigen Fahrzeuge — dies gilt auch für die Eisenbahnstrecken und -fahrzeuge —, gefördert werden.

15.8.6

Der Bund hat im Berichtszeitraum in unterschiedlich strukturierten Räumen Modellvorhaben gefördert, um Erkenntnisse über geeignete Organisationsformen für den ÖPNV in der Fläche zu erlangen. In der

Förderung befinden sich die Modellvorhaben in den Kreisen Lippe, Tübingen, Wunsiedel sowie im Saarland.

Im Berichtszeitraum sind ferner zahlreiche Versuche zu neuen unkonventionellen Bedienungsformen im ÖPNV durchgeführt worden, die als Angebotsverdichtung bzw. -ergänzung oder als Angebotsersatz für den Linienbusverkehr in der Fläche bzw. in anderen Gebieten für Tagesrandlagen in Betracht kommen. Hier sind insbesondere die Anruf-Sammeltaxen zu nennen. Die Bundesregierung hat im Rahmen des 3. Rechtsbereinigungsgesetzes das Personenbeförderungsgesetz um eine Experimentierklausel zwecks praktischer Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel im ÖPNV ergänzt.

Kapitel 16: Post und Telekommunikation

16.1 Poststrukturgesetz und Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes

Am 1. Juli 1989 trat das Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz) in Kraft. Es trägt den technischen und wirtschaftlichen Veränderungen vor allem im Fernmeldewesen durch Öffnung der Telekommunikationsmärkte für den Wettbewerb Rechnung und sieht eine Neuorganisation der Deutschen Bundespost vor, die am 1. Januar 1990 wirksam geworden ist. Die gesamte Neuordnung ist von großer raumordnungspolitischer Bedeutung. Zum einen wird erstmals der Auftrag der Deutschen Bundespost zur Erfüllung von Infrastrukturaufgaben gesetzlich festgeschrieben. Zum anderen ist eine Marktöffnung auch in solchen Bereichen erfolgt, in denen sich die Betätigung privater Anbieter in peripheren Räumen positiv auswirken wird. Dabei ist davon auszugehen, daß Informationstechnik und Telekommunikation immer stärker zusammenwachsen und eine immer wichtigere Rolle für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft spielen werden.

Mit dem Poststrukturgesetz hat die Bundesregierung zwei zentrale Zielsetzungen verfolgt:

— Erweiterung des Wettbewerbs auf den Märkten des Fernmeldewesens durch neue ordnungspolitische Rahmenbedingungen und

— Neustrukturierung der Deutschen Bundespost zur Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit auch auf den Wettbewerbsmärkten und zur Sicherstellung der infrastrukturellen Aufgabenerfüllung.

Mit dem Poststrukturgesetz befindet sich die Bundesrepublik Deutschland in Übereinstimmung mit politischen Entscheidungen zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens, wie sie in wichtigen westlichen Industrieländern bereits vollzogen worden oder vorgesehen sind. Insbesondere die Neuordnung des Telekommunikationsmarktes entspricht den Anforderungen des europäischen Binnenmarktes und dem Grünbuch der EG „über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte".

Inhaltliche Schwerpunkte des Poststrukturgesetzes und der Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes sind bei der Neuordnung des Fernmeldemarktes:

— Freigabe für den Wettbewerb als Regel, Beibehaltung des Monopols als Ausnahme, daher

— Ermöglichung des freien Angebots von Telekommunikationsdiensten im Wettbewerb,

— Freigabe des gesamten Endgerätemarktes für Wettbewerb, d.h. auch Aufgabe des bisherigen Vertriebsmonopols der Deutschen Bundespost für den Telefonapparat am einfachen Telefonhauptanschluß,

— Beibehaltung des Übertragungswegemonopols (Netzmonopol) und des Telefondienstmonopols des Bundes,

— Einführung von Randwettbewerb im Bereich der Satelliten- und Mobilfunkkommunikation,

— Vorgabe von Pflichtleistungen für die Unternehmen der Deutschen Bundespost durch Rechtsverordnung der Bundesregierung zur Erfüllung infrastruktureller Erfordernisse.

Bei der Neuorganisation der Deutschen Bundespost ergeben sich folgende Schwerpunkte:

— Trennung von betrieblichen und hoheitlichen Aufgaben durch Schaffung der öffentlichen Unternehmen Deutsche Bundespost POSTDIENST, Deutsche Bundespost POSTBANK und Deutsche Bundespost TELEKOM als Bestandteile des weiterbestehenden Sondervermögens Deutsche Bundespost zur Wahrnehmung der betrieblichen Aufgaben,

— Zuordnung der hoheitlichen Aufgaben zum Bundesministerium für Post- und Telekommunikation (BMPT),

— Beibehaltung der Möglichkeiten zum Finanzausgleich sowohl zwischen den Unternehmen als auch innerhalb der Unternehmen sowie Beibehaltung der Möglichkeit des Finanzausgleichs zwischen dem Monopol- und dem Wettbewerbsbereich, sofern hierdurch nicht die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf einem Markt ohne sachlich gerechtfertigten Grund beeinträchtigt werden,

— Beteiligung der Unternehmen an den Wettbewerbsmärkten,

— größerer Handlungsspielraum für die neuen Unternehmen im Tarif- und Personalbereich,

— Einrichtung eines von den Ländervertretern und Mitgliedern des Deutschen Bundestages partitätisch besetzten Infrastrukturrates beim Bundesminister für Post- und Telekommunikation mit Beratungs- und Beschlußkompetenzen in Fragen von infrastruktureller Bedeutung.

Die infrastrukturellen Aufgaben der Deutschen Bundespost, insbesondere der Aspekt möglichst gleich-

mäßiger und gleichwertiger Bedienung der Fläche mit Netzen und Diensten der Telekommunikation und den Leistungen der „gelben" Post, haben in der raumordnungspolitischen Diskussion um die Neustrukturierung von Anfang an eine zentrale Rolle gespielt.

Die im Poststrukturgesetz und in der vom Bundeskabinett beschlossenen Konzeption zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes geregelte Struktur der künftigen Telekommunikationsmärkte und der Deutschen Bundespost hat die raumordnungspolitischen Zielsetzungen insbesondere wie folgt berücksichtigt:

— Gesetzliche Verankerung des infrastrukturellen Auftrages der Deutschen Bundespost,

— Sicherung des Übertragungswegemonopols (Netzmonopol), des Telefondienstmonopols und des Briefdienstmonopols,

— Relative Besserstellung peripherer Gebiete durch die mit den Monopoldiensten verbundene Tarifeinheit im Raum,

— Festlegung der Möglichkeit zum internen Finanzausgleich innerhalb und zwischen den Unternehmen der Deutschen Bundespost,

— Schaffung des Infrastrukturrats als Beteiligungsgremium zu infrastrukturellen Fragen,

— Ermächtigung zur Auferlegung von Pflichtdiensten durch Regierungsverordnung mit vorhergehendem Beschlußrecht des Infrastrukturrates, die die Unternehmen der Deutschen Bundespost unter Beachtung infrastruktureller Auflagen (wie z. B. Tarifeinheit im Raum oder Flächendekkung) zur Sicherung einer gleichmäßigen Grundversorgung aller Regionen und ihrer Bürger verpflichten können.

Gleichzeitig ist eine Marktöffnung in solchen Bereichen der Telekommunikation erfolgt, in denen durch die Betätigung privater Anbieter auch raumordnungspolitische Ziele realisiert werden:

— Die Zulassung privater Satellitenkommunikation berücksichtigt per se Infrastrukturbelange, da Satellitendienste grundsätzlich flächendeckend verfügbar sind und entfernungsunabhängige Kostenstrukturen aufweisen.

— Durch die Marktöffnung im Mobilfunk (digitales zellulares Mobilfunknetz, Bündelfunk, Funkruf, Telepoint), ist wegen des gleichzeitigen Aufbaus mehrerer Netze eine schnellere Versorgung auch peripherer Gebiete zu erwarten. Zudem sprechen längerfristige Nachfrage- und Kostenstrukturen bei zellularen Netzen dafür, daß — anders als bei sonstigen Versorgungsnetzen — die Preise in Ballungsräumen eher höher als in ländlichen Regionen sein dürften.

— Mit der Einführung des Dienstewettbewerbs auf der Basis des terrestrischen Übertragungswegemonopols des Unternehmens Deutsche Bundespost TELEKOM ist eine effizientere Auslastung des Netzes verbunden.

— Durch die Aufhebung des Monopols für Telefonapparate am einfachen Hauptanschluß zum 1. Juli 1990 kann mit einem vielfältigeren Geräteangebot und deutlich dezentraleren Vertriebsstrukturen als bisher gerechnet werden.

Raumordnungspolitisch von Bedeutung ist ferner, daß die Deutsche Bundespost TELEKOM auch künftig den Ausbau neuer Netze nicht ausschließlich nach betriebswirtschaftlichen Rentabilitätsgesichtspunkten verfolgen soll. Telekommunikationsnetze sollen auch weiterhin grundsätzlich flächendeckend ausgebaut werden und in allen Regionen zu gleichen Bedingungen zugänglich sein. Während ein weitgehend flächendeckender Infrastrukturausbau auch ohne Monopolzuweisung denkbar wäre, bedingt das Ziel, das Übertragungsnetz zu gleichen Bedingungen in der gesamten Fläche zur Nutzung bereitzustellen, letztlich die Aufrechterhaltung des Netzmonopols. Daher werden dünn besiedelte Gebiete auch durch die Aufrechterhaltung der Monopole und den unternehmensinternen Finanzausgleich begünstigt.

Die Schaffung von Pflichtdiensten wird in der Konzeption der Bundesregierung zur Struktur der künftigen Telekommunikationsmärkte mit raumordnungspolitischen Zielen begründet. „Nach dem Willen der Bundesregierung und in Verfolgung der vom Grundgesetz vorgegebenen Zielsetzung, in der Bundesrepublik Deutschland möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, soll als Kriterium der Dienstekategorisierung neben dem Wettbewerb beim Angebot von Telekommunikationsdiensten die Schaffung notwendiger Infrastrukturdienste zur chancengleichen Bedienung von Stadt und Land, von Ballungsgebieten und der Fläche als eine herausragende politische und raumordnerische Zielsetzung beibehalten werden, um einen chancengleichen Wettbewerb bei den Anwendern sicherzustellen."

Bei der Festlegung dieser Pflichtdienste, die durch Rechtsverordnungen der Bundesregierung bestimmt werden, wirkt der Infrastrukturrat durch ein Beschlußrecht zu Vorlagen des Bundesministers für Post und Telekommunikation mit. Dies trägt der Tatsache Rechnung, daß die Pflichtleistungen aufgrund ihrer besonderen infrastrukturellen Bedeutung eine maßgebliche Rolle für die raumstrukturelle Entwicklung des Bundesgebietes spielen. Im übrigen sind die Unternehmen der Deutschen Bundespost aufgrund einer speziellen Übergangsvorschrift auch nach Inkrafttreten der Reform und vor der Festlegung von Pflichtleistungen verpflichtet, das bisherige Dienstangebot der Deutschen Bundespost ohne Einschränkungen weiterzuführen.

Der Beirat für Raumordnung hat bereits während der Gesetzgebungsarbeiten eine Empfehlung verabschiedet, die sich besonders mit dem Aspekt der Pflichtdienste und den diese Dienste betreffenden Entscheidungen befaßt, die nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes anstehen werden. Nach Auffassung des Beirats für Raumordnung sind in die Pflichtleistungen einzubeziehen:

— im Bereich der Postdienste in erster Linie der Paket-, Päckchen- und der Postzeitungsdienst,

— im Bereich der Telekommunikation die international standardisierten Datendienste und ihre Erreichbarkeit über das Telefonnetz zum Ortstarif, der Telegrammdienst in einer noch zu bestimmenden Form, der Temex-Dienst (Fernwirken) und der Bildschirmtext.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat in einer Entschließung „Zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens" vom 1. Februar 1989 folgende Anforderungen für unverzichtbar gehalten:

— Flächendeckende Präsenz der Deutschen Bundespost bei allen Diensten der Grundversorgung zu gleichen Bedingungen,

— Beibehaltung des Prinzips der Tarifeinheit im Raum bei einem zügigen Abbau der Entfernungsstufung in den Fernmeldegebühren,

— Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung bei infrastrukturbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Deutschen Bundespost.

Die Bundesregierung wird sorgfältig zu prüfen haben, in welchem Umfang Pflichtleistungen notwendig sind, und hierbei vor allem auch die wettbewerblichen und finanziellen Auswirkungen berücksichtigen müssen.

16.2 Postdienste

In der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage zum ländlichen Raum (BT-Drucksache 11/3007 vom 28. August 1989) hat sich die Deutsche Bundespost bei der Beratung des derzeit geltenden Konzeptes zur Postversorgung auf dem Lande im Deutschen Bundestag verpflichtet, ortsfeste Postämter und Poststellen als Eckpfeiler der ländlichen Postversorgung zu erhalten. Zu dieser Verpflichtung steht die Deutsche Bundespost auch künftig und auch unter Berücksichtigung der Neustrukturierung der Deutschen Bundespost. Der unbestreitbare Rückgang der Nachfrage im ländlichen Bereich schließt es aus, daß die Deutsche Bundespost eine Bestandsgarantie für einzelne Poststellen geben kann. Jedoch soll das Netz dort ausgebaut werden, wo neuer Bedarf hinzukommt, und dort gestützt werden, wo auch bei geringer Inanspruchnahme dies noch vertretbar erscheint. Damit gilt der Grundsatz der Flächendeckung des Dienstleistungsangebots weiterhin als verbindlich.

Für den ländlichen Raum sind insbesondere die Poststellen I und II von Interesse. Die Zahl der Poststellen von gegenwärtig (Anfang 1990) 10797 hat sich seit Anfang 1986 nur um 203 verringert. Die Poststellen I sind Amtsstellen mit einer Grundarbeitszeit von elf Wochenstunden und mehr, die Poststellen II von mindestens sechs Wochenstunden bei einem Einzugsbereich bis zu zwei Kilometern.

Die Verteilung der Poststellen I und II nach Siedlungsgrößen ergibt sich aus der Tabelle (Hochrechnung für 1988).

Mit dem weitgehend flächendeckenden Netz der Poststellen entsteht der Deutschen Bundespost

Tabelle 16.1

Poststellen I und II nach Siedlungsgrößenklassen

Siedlungsgröße (Einwohner)	Gemeinden Anzahl	Poststellen I[1])[3]) 1988 Anzahl	Poststellen II[2])[3]) 1988 Anzahl
bis 250		75	896
251 bis 500	1713	560	1295
501 bis 750		1120	630
751 bis 1000	1368	1345	282
1001 bis 1500		1870	133
1501 bis 2000	1572	1210	33
2001 und mehr	3849	1300	52
insgesamt	8502	7480	3321

[1]) Poststellen I sind Amtsstellen mit einer Grundarbeitszeit von 11 Wochenstunden und mehr
[2]) Poststellen II sind Amtsstellen mit einer Mindestarbeitszeit von 6 Wochenstunden
[3]) Hochrechnung 1988
Quelle: Bundesminister für Post und Telekommunikation

POSTDIENST in nachfrageschwachen Gebieten ein hoher Zuschußbedarf. Die Post ist bestrebt, diesen Zuschußbedarf durch entgeltliche Übernahme einfacher kommunaler Verwaltungsaufgaben zu reduzieren und damit zur dauerhaften Erhaltung der Poststellen beizutragen.

Der zuerst in der Gemeinde Drochtersen (Niedersachsen) gestartete Versuch begann am 15. Juni 1988 und ist inzwischen in einen Regelbetrieb umgewandelt worden. Die Postanstalten nehmen vor allem Anträge auf Ausstellung eines Personalausweises, Ausstellung/Verlängerung eines Reisepasses, Zahlung von Sozialhilfe, Zahlung von Wohngeld und Erteilung einer Baugenehmigung entgegen, händigen nach Erledigung der Anträge durch die Gemeinde Personalausweise u. ä. an die Antragsteller aus, leiten Unterlagen weiter und geben kommunale Formblätter ab.

Der Versuch Drochtersen ist u. a. durch die Presse im gesamten Bundesgebiet bekanntgeworden. Inzwischen sind in mehreren weiteren Gemeinden vergleichbare Abkommen abgeschlossen worden. Es kann reges Interesse der Öffentlichkeit und seitens der Deutschen Bundespost registriert werden.

Die Vermittlung kommunaler Dienstleistungen in Postanstalten dient offensichtlich den Interessen beider Seiten: Die Deutsche Bundespost kann ihr vorgehaltenes Filialnetz besser auslasten; die Gemeinden gewinnen ein Stück der durch die Kommunalreform verlorengegangenen Bürgernähe wieder zurück.

16.3 Nachbarschaftsladen 2000

Der Gedanke einer Bündelung von Dienstleistungs- und Versorgungsfunktionen in kleinen Ortschaften und Zentren im ländlichen Raum, die für sich allein nicht mehr wirtschaftlich zu erbringen sind, war unter Einschluß der Möglichkeiten der neuen Informations- und Kommunikationstechniken Grundlage

für ein Forschungsprojekt des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zum sog. Nachbarschaftsladen 2000. Kombiniert werden sollen dabei: eine Poststelle oder ein Lebensmitteleinzelhandel mit einem Bringdienst mit Multi-Bus, kommunalen Dienstleistungen (einschließlich Büro des Ortsvorstehers mit EDV-Terminal-Arbeitsplatz), Bestellshop eines Versandhandelsunternehmens und — von nicht zu unterschützender Bedeutung — mit einem offenen Treffpunkt für die Bewohner als Café oder Kiosk. In Kleinzentren ist als Alternative ein breiteres Angebot als sog. Tele-Service-Center (Telehaus, Telestuben, kommunales Anwender-Center) vorgesehen mit Bündelung von Kommunalaufgaben, Schulung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik, Vermittlung von entsprechenden Dienstleistungsangeboten wie Programmier- oder Buchhaltungsarbeiten, automatisierte private und öffentliche Dienste und wieder ein Café oder Kiosk. Die Tele-Service-Center werden dabei nach individuellem örtlichen Bedarf eingerichtet und betrieben; sie sind rechtlich selbständig und werden von örtlichen Institutionen getragen. Nach einer Anschubfinanzierung sollen sie sich in angemessener Zeit selbst finanzieren. Eine Vernetzung von mehreren Tele-Service-Centern untereinander ist denkbar.

Bundesländer und Kommunen sowie andere potentielle Träger sind an diesem Vorhaben sehr interessiert. Erste Pilotprojekte sind bereits in einigen Bundesländern vorgesehen.

Es besteht die Chance, daß mit diesem Modell nicht nur die Dienstleistungs- und Versorgungsinfrastruktur in der Fläche stabilisiert werden kann. Gleichzeitig kann damit die Diffusion der neuen Informations- und Kommunikationstechniken, deren Anwendung im ländlichen Raum gegenüber den Verdichtungsräumen im allgemeinen langsamer vonstatten geht, beschleunigt werden. Eine vom Deutschen Institut für Urbanistik durchgeführte Untersuchung hat festgestellt, daß im ländlichen Raum Mangel an EDV-Ausbildungsstätten besteht. Die an sich flächendekkend mögliche Einrichtung von Tele-Service-Centern kann z. B. auch in diesem Ausbildungsbereich zum Disparitätenabbau beitragen.

16.4 Neuregelung von Telefongebühren

Der Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost hat am 1. Juli 1988 Gebührenmaßnahmen gebilligt, die den Zielsetzungen der Raumordnung entsprechen und im Hinblick auf die Entfernungskomponente folgendes vorsehen:

Zwischen dem 1. April 1989 und dem 1. April 1991 werden in drei Schritten die Gebühren verändert und insgesamt gesenkt.

Die Einzelmaßnahmen sind:

- Wegfall der Fernzone 3 (Gespräche über mehr als 100 km Entfernung) durch Zusammenfassung mit der Fernzone 2 zu einer Weitzone (mehr als 50 km),
- Verlängerung des Zähltaktes in der Weitzone von 12 auf 21 Sekunden im Normaltarif und von 39⁴/₇ Sekunden auf 42 Sekunden im Billigtarif,
- Verlängerung des Zähltaktes in der Fernzone 1 (20 bis 50 km) von 45 auf 60 Sekunden im Normaltarif und von 67,5 auf 120 Sekunden im Billigtarif,
- Reduzierung des Zähltaktes in der Nahzone von 8 auf 6 Minuten im Normaltarif.

Diese Änderungen führen sowohl zu einer deutlichen Verbilligung von Ferngesprächen in den Regionalbereichen und über große Entfernungen als auch zu einer Abmilderung des bisher sehr drastischen Gebührensprunges an der Nahtarifzonengrenze. Diese Maßnahmen entsprechen den Zielsetzungen der Raumordnung, insbesondere deshalb, weil nunmehr aus der Fläche kostengünstig mit den Oberzentren kommuniziert werden kann.

16.5 ISDN (Diensteintegriertes Digitales Telekommunikationsnetz) und Breitband-ISDN

Das ISDN baut auf dem flächendeckenden Telefonnetz auf. Dieses wird zur Zeit im Vermittlungs- und Übertragungsbereich digitalisiert. Voraussetzung für das Funktionieren des ISDN ist die Digitalisierung sowohl der Vermittlungs- und Übertragungseinrichtungen als auch der Teilnehmeranschlußleitungen.

Mit dem ISDN-Regeleinsatz hat die Deutsche Bundespost 1988 in den acht Ortsnetzen, in denen sich die Zentralvermittlungsstellen des Telefonnetzes der Deutschen Bundespost befinden, begonnen. Bis 1990 werden ISDN-Anschlüsse im Bereich vieler einzelner Ortsnetze zur Verfügung gestellt. Ab 1991 be-

Tabelle 16.2

Einführung von ISDN-Basisdiensten

Jahr der Einführung	ISDN-Basisdienste
1988	Telefonieren (3,1 kHz) Bildschirmtext Telefax Gruppe 4 Teletex Datenübermittlung Zugang zu DATEX-P
1990	Telefonieren (7 kHz) Datenkommunikation Bilddienste — Bewegtbild — Festbild — Fernzeichen — Fernskizzieren Textfax Bildtelefonieren Fernwirken
1992/1993	Datenübermittlung paketorientiert
1993	Bildschirmtext nach neuem Standard

Quelle: Bundesminister für Post- und Telekommunikation

rücksichtigt der Aufbau jeweils alle zu einer übergeordneten Fernmeldevermittlungsstelle gehörenden Ortsnetze. Die Bundespost hat 1988 in der Broschüre „Das ISDN-Angebot der Deutschen Bundespost — ein örtlicher und zeitlicher Überblick" ihre verbindliche Bereitstellungsplanung für die gesamte Bundesrepublik Deutschland vorgelegt. Bis Ende 1993 ist danach die Deutsche Bundespost in der Lage, eine bundesweite ISDN-Flächendeckung zu gewährleisten. Schon ab 1990 können auf Antrag auch periphere Standorte durch entsprechende technische Vorrichtungen an das ISDN-Netz zu gleichen Bedingungen angeschlossen werden. Im Vergleich zu den langen Zeiträumen zur Flächendeckung beim Telefonnetz ist diese schnelle bundesweite Vernetzung im ISDN-Bereich raumordnungspolitisch besonders hoch einzuschätzen. Ernsthafte regionale Benachteiligungen sind daher kaum zu befürchten.

Mit der Bereitstellung von ISDN-Anschlüssen können alle in Tabelle 16.2 aufgeführten Basisdienste ab den genannten Jahren mit den entsprechenden Endgeräten wahrgenommen werden.

Bei den genannten Diensten gelten je Dienst bundesweit gleiche Anschluß- und Verbindungsgebühren sowie ggf. die gleiche Entfernungsstaffel. Die wichtigen Raumordnungsgrundsätze „Allgemeiner Zugang" und „Tarifeinheit im Raum" sind damit bei diesen Diensten gewährleistet.

Neben dem ISDN mit einer Standard-Bitrate von 64 kbit/s hat die Deutsche Bundespost im Berichtszeitraum eine Glasfaserinfrastruktur für neue breitbandige Individualkommunikation — das sog. Breitbandvorläufernetz — aufgebaut. In 29 großstädtischen Geschäftszentren wurden lokale Glasfaser-Overlay-Netze eingerichtet und über Glasfaserlinien regional und großräumig miteinander verknüpft. Damit wurden bundesweit die potentiellen Bedarfsschwerpunkte erschlossen. Dieses Breitbandvorläufernetz deckt bereits vorhandene erste Nachfragen nach Breitbanddiensten (wie schnellem Datenaustausch zwischen Großrechnern, Videokonferenzen oder Bildtelefon) ab. Weitere neue Anwendungsformen und Endgeräte werden derzeit erprobt.

Glasfasernetze sollen keine eigene Infrastrukturkomponente entwickeln, sondern als Breitband-ISDN auf den Funktionen des ISDN aufbauen und ein integriertes Netz für alle derzeitigen und zukünftigen Dienste der Individualkommunikation werden. Ein flächendeckender Ausbau des fast vollständig neu zu errichtenden Glasfasernetzes ist — im Gegensatz zu ISDN, das auf dem flächendeckenden Telefonnetz aufbauen kann — nur stufenweise und langfristig möglich. Hervorzuheben ist jedoch, daß Breitbandanschlüsse für die regionale Wirtschaft u. a. auch in peripheren Gebieten — ähnlich dem Anschluß im ISDN — bei Bedarf vorgezogen werden können.

16.6 Breitbandverteilnetze

Ende 1989 waren 14,1 Mio. Haushalte (54 v. H. der gesamten Haushalte) an die Breitbandverteilnetze der Deutschen Bundespost TELEKOM anschließbar; bis 1995 sollen 80 v. H. der Haushalte verkabelt (anschließbar) sein. Die restlichen 20 v. H. der Haushalte befinden sich in relativ dünn besiedelten Gebieten (etwa 35 v. H. der Fläche des Bundesgebietes), die die Deutsche Bundespost TELEKOM aus wirtschaftlichen Gründen nicht verkabeln kann.

In diesen Gebieten sind die Haushalte auf das Errichten von Satellitenempfangsanlagen (Parabolantennen) angewiesen, um die Hörfunk- und Fernsehprogramme empfangen zu können, die von Rundfunk- und Fernmeldesatelliten übertragen werden. Daher würde in diesen Gebieten der Verzicht auf eine besondere baurechtliche Genehmigung das Errichten von Parabolantennen sehr erleichtern. Eine entsprechende Empfehlung hat der Allgemeine Ausschuß der Arbeitsgemeinschaft für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen (ARGEBAU) gegenüber den zuständigen Ministern und Senatoren der Länder ausgesprochen.

16.7 Satelliten- und Mobilfunkkommunikation

Das neue Poststrukturgesetz läßt neben dem Netzmonopol sog. Randwettbewerb bei Satelliten- und Mobilfunkkommunikation zu.

Die Vorbereitung der Verfahren zur Lizenzerteilung in der Satellitenkommunikation steht kurz vor dem Abschluß. Von den erwarteten Dienstangeboten können Ballungsräume und periphere Gebiete in gleicher Weise profitieren. Unter Raumordnungsaspekten bedeutet dies eine Ideallösung.

Hinsichtlich des geplanten europaeinheitlichen zellularen digitalen Mobilfunknetzes hat die Mannesmann Mobilfunk GmbH die Lizenz für ein zweites bundesweites Netz erhalten. Das Unternehmen rechnet bis 1994 mit einer Flächendeckung von 94 v. H. Zwischen der Deutschen Bundespost TELEKOM und der Mannesmann Mobilfunk GmbH wird es neben Wettbewerb um Flächendeckung, Dienstgüte und Breite des Dienstleistungsangebots auch Preiswettbewerb geben, dessen Auswirkungen auch in räumlicher Hinsicht sorgfältig beobachtet werden müssen.

Ein weiterer Randwettbewerbsbereich sind die Funkrufdienste. Hier ist insbesondere der im Berichtszeitraum von dem Unternehmen Deutsche Bundespost TELEKOM eingeführte Cityruf zu nennen, der zunächst in den Ballungsräumen und Großstädten bereitgestellt wurde. Bis 1990 soll der Ausbau von Funkzonen fortgesetzt werden und auch gezielt kleinere Städte bis 30000 Einwohner erfassen. Damit wären Gebiete mit rd. 50 v. H. der Bevölkerung der Bundesrepublik für den Cityruf erschlossen. Eine zügigere und weitergehende Flächendekkung dürfte sich ergeben, wenn auch für diesen Funkrufdienst eine Lizenzierung zugunsten von privaten Unternehmen erfolgt. Hiermit ist noch im Verlauf dieses Jahres zu rechnen.

Ab Ende 1992 wird der flächendeckende, europaweite Funkrufdienst ERMES (European Radio Messaging System) eingeführt, der schon von seiner technischen Konzeption den Wettbewerbsgedanken berücksichtigt.

Karte 16.1 Telefaxnutzung

Telefax - Teilnehmer je 100000 Beschäftigte 1987

bis unter 120
120 bis unter 180
180 bis unter 240
240 bis unter 300
300 und mehr

43 116 75 43 51
Häufigkeiten

Minimum:	38
Maximum:	722
Bundeswert:	271

Grenzen: Kreise

Karte 16.2 Datenendeinrichtungen

Anzahl der von der Bundespost bis 1986 installierten DEE je 1000 Beschäftigte

bis unter 8
8 bis unter 10
10 bis unter 12
12 bis unter 14
14 und mehr

35 85 45 12 20
Häufigkeiten

Minimum:	3.98
Maximum:	41.29
Bundeswert:	10.28

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Kreisregionen

200 km

LANDES KUNDE UND RAUM ORDNUNG

Für ERMES wird der Rat der Europäischen Gemeinschaften voraussichtlich folgende Ausbauvorschläge empfehlen:

1993 sollen 30 v.H. der Gesamtbevölkerung erreicht werden,
1994 sollen 60 v.H. der Gesamtbevölkerung erreicht werden und
1995 sollen 80 v.H. der Gesamtbevölkerung erreicht werden.

Weitere Lizenzerteilungen sind bei Bündelfunknetzen vorgesehen. Die Interessenbekundungen privater Anbieter weisen aus, daß durch diese Maßnahme sehr rasch eine noch größere Flächendeckung erreicht werden kann, als sie derzeit von der Deutschen Bundespost TELEKOM für ihre Bündelfunkdienste geplant ist. Ebenso sollen für Telepointnetze in Kürze Lizenzen an private Betreiber erteilt werden.

16.8 Ausblick

Außer dem schon lange flächendeckenden Telefonnetz sind mit dem ISDN-Netz spätestens bis 1993 die modernen Telekommunikationsdienste der Deutschen Bundespost TELEKOM überall in der Bundesrepublik Deutschland zugänglich und nutzbar. Hierdurch ergeben sich im gesamten Bundesgebiet, insbesondere auch für ländliche, periphere und strukturschwache Gebiete, neue Entwicklungsperspektiven. An den beiden Diensten Telefax und Datenübertragung (Datenstationen) ist das regionale Nutzungsgefälle, aber auch die Geschwindigkeit der räumlichen Ausdehnung der relativ neuen Dienste erkennbar. Das 1989 novellierte Raumordnungsgesetz fordert, in Gebieten, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist, neue technologische Entwicklungen verstärkt zu nutzen. In diesem Sinne sollen Nachbarschaftsladen 2000 und Tele-Service-Center bzw. Telehäuser zur Verwirklichung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Bundesgebietes beitragen.

Kapitel 17: Energieversorgung

Die anhaltenden Bemühungen um rationelle Energieverwendung haben dazu geführt, daß im Berichtszeitraum ein anhaltendes Wirtschaftswachstum — das Bruttosozialprodukt stieg von 1985 bis 1989 um etwa 12 v.H. — bei fast gleichbleibendem Primärenergieverbrauch erreicht werden konnte. 1989 lag der Primärenergieverbrauch mit 383,5 Mio. Tonnen Steinkohleneinheiten sogar um 1,6 v.H. unter dem des Vorjahres und damit etwa auf dem Niveau der frühen 70er Jahre, während sich das Bruttosozialprodukt von 1988 bis 1989 um 4 v.H. erhöhte.

17.1 Versorgungsstrukturen und Preise

Die bereits in den 70er Jahren eingeleitete Umstrukturierung beim Einsatz der Energieträger hat sich weiter fortgesetzt. Bezogen auf den Primärenergieverbrauch hatte 1989 das Mineralöl einen Anteil von 40,3 v.H., die Braunkohle von 8,5 v.H. und die Steinkohle von 19,2 v.H., d.h. der Einsatz dieser Energieträger wurde allmählich weiter zurückgeführt. Demgegenüber stiegen die Anteile des Erdgases auf 16,9 v.H. und der Kernenergie auf 12,5 v.H. im Jahr 1989 weiterhin an.

Andere Anteile der Energieträger ergeben sich in den verschiedenen Einsatzbereichen. Für die Stromerzeugung wird im großen Umfang die Kernenergie genutzt, ihr Anteil betrug 1989 etwa 34 v.H. Es folgen die Steinkohle mit etwa 30 v.H., die Braunkohle mit etwa 19 v.H. und die Wasserkraft mit gut 5 v.H. Öl (2,3 v.H.) und Gas (7,9 v.H.) spielen bei der Stromerzeugung eine untergeordnete Rolle; ihr Schwerpunkt liegt bei der Wärmeerzeugung. Nach den Ergebnissen der Gebäude- und Wohnungszählung 1987 werden etwa 43 v.H. aller Wohneinheiten mit Öl, 31 v.H. mit Gas beheizt. Die Anteile anderer Energieträger — Kohle/Holz knapp 8 v.H., Strom 7 v.H., Fernwärme knapp 6 v.H. — sind weit geringer.

17.1.1

Die fortlaufende Umstrukturierung beim Einsatz der Energieträger hat zu entsprechenden Veränderungen im Kraftwerksbestand geführt. Im Berichtszeitraum wurden vor allem aufgrund der Großfeuerungsanlagen-Verordnung veraltete Braunkohle- und Steinkohlekraftwerke stillgelegt. Neuerrichtet wurden moderne Steinkohlekraftwerke, und zwar sowohl reine Stromerzeugungsanlagen als auch Anlagen auf der Basis der Kraft-Wärme-Kopplung, mit einer elektrischen Leistung von 6740 Megawatt sowie Kernkraftwerke mit einer elektrischen Leistung von 8300 Megawatt. Aufgrund der Vorgaben des Dritten Verstromungsgesetzes werden Heizöl- und Gaskraftwerke nur noch mit Sondergenehmigung gebaut. Die Kapazitäten der öffentlichen Versorgung erhöhten sich insgesamt von 82900 Megawatt im Jahr 1985 um 6800 Megawatt auf 89700 Megawatt im Jahr 1989.

17.1.2

Im Bereich der leitungsgebundenen Energieträger wurde das Versorgungsnetz sowohl beim Gas als auch bei der Fernwärme weiter ausgebaut. Dabei wurde das Gasnetz insgesamt stärker ausgeweitet. Da im Industriesektor die Absatzpotentiale bereits weitgehend ausgeschöpft sind, konnten in den letzten Jahren Zuwächse insbesondere noch bei der Gasversorgung der privaten Haushalte erzielt werden. Im Zuge dieser Entwicklungen wuchs das Gasnetz verstärkt in die Fläche, während die Fernwärme insbesondere in verdichteten Siedlungsbereichen ausgebaut wurde.

In räumlicher Hinsicht schritt der Ausbau bei Gas und Fernwärme vor allem in den bisher weniger erschlossenen Landesteilen voran, also im Süden, Südwesten und Nordosten des Bundesgebietes. Nach wie vor ist ein deutlicher Zusammenhang zwischen Siedlungsstruktur und Erschließungsgrad erkennbar: Stärker verdichtete Regionen sind in höherem Maße mit leitungsgebundenen Energieträgern versorgt als dünner besiedelte. Die Versorgung ist je-

doch keineswegs auf Großstädte beschränkt, sondern sie dehnt sich zunehmend in weitere Siedlungsbereiche aus. Zwar haben die Gemeinden, in denen sowohl Fernwärme als auch Gas angeboten werden, nur einen Flächenanteil von 7,5 v.H. an der Gesamtfläche des Bundesgebietes. Hier wohnen aber 42 v.H. der Bevölkerung. Die Fläche der Gemeinden, die nur an die Gasversorgung angeschlossen sind, umfaßt 45 v.H. der Fläche des Bundesgebietes. In diesen Gemeinden wohnen weitere 43 v.H. der Bevölkerung. Nochmals 0,5 v.H. leben in Gemeinden, die nur Fernwärmeanschluß haben. Damit leben heute bereits fast 86 v.H. der Bevölkerung in Gemeinden mit mindestens einem — relativ umweltfreundlichen — Angebot an leitungsgebundener Wärmeversorgung. Je nach räumlichen Bedingungen kann dieses Versorgungsnetz noch ergänzt werden, insbesondere zum Anschluß weiterer Gemeinden im ländlichen Raum. Die Zahl der in den einzelnen Gemeinden jeweils angeschlossenen Haushalte ist unterschiedlich. Technisch-wirtschaftliche Grenzen der Erschließung ergeben sich aus kleinräumigen Bedingungen der jeweiligen Stadtteile und Wohngebiete.

17.1.3

Regenerative Energiequellen wie Wasser, Wind, Sonne, Biomasse oder Erdwärme sind bisher nur mit einem Anteil von 2 bis 3 v.H. — davon 1,4 v.H. Wasserkraft — am Primärenergieverbrauch beteiligt. Ihre Gesamtkapazität betrug 1988 etwa 4500 Megawatt elektrischer Leistung. Trotz noch relativ geringer Gesamtleistung kann die verbrauchsnahe Energieerzeugung aus regenerativen Quellen örtlich große Bedeutung haben und die Versorgungsstruktur vor allem an peripheren Standorten verbessern. Die Zahl der vorhandenen Anlagen ist bereits erheblich. Nach vorliegenden Erhebungen waren 1988 in der Bundesrepublik etwa 80 Biogasanlagen, mehr als 200 größere Solaranlagen und fast 500 Windkraftanlagen in Betrieb. Diese Zahlen werden sich weiter erhöhen, da erneuerbare Energieträger umweltfreundlich — d.h. weitgehend immissionsfrei — und ressourcenschonend genutzt werden können. Darin liegt ihre ganz besondere Bedeutung für die Zukunft, gerade auch angesichts der Gefährdung des Weltklimas durch Ozonabbau in der Stratosphäre und Treibhauseffekt als Folge der Verbrennung fossiler Rohstoffe. Angesichts der geographischen Lage der Bundesrepublik Deutschland und noch weitgehend fehlender Wirtschaftlichkeit der erneuerbaren Energiequellen gehen aktuelle Schätzungen für das Jahr 2010 von einem Anteil von 4 bis 5 v.H. am hiesigen Primärenergieverbrauch aus.

Besondere Standortanforderungen und damit regionale Schwerpunkte der Nutzung bestehen insbesondere bei der Windenergie (exponierte Lagen der norddeutschen Küstenregionen, der Mittelgebirge und des Alpenvorlandes), der Biomasse (ländliche Regionen mit Konzentration der landwirtschaftlichen Produktion oder hohem Waldanteil) und der Wasserkraft. Im Hinblick auf die Nutzung der Sonnenenergie sind die Voraussetzungen im gesamten Bundesgebiet kaum unterschiedlich, daher ergibt sich eine breite räumliche Streuung.

Auch Blockheizkraftwerke mit Kraft-Wärme-Kopplung nutzen eine umweltfreundliche Technologie, da sie gegenüber einer getrennten Erzeugung von Strom und Wärme deutlich weniger Primärenergie benötigen. Sie arbeiten allerdings zumeist auf Öl- und Gasbasis, d.h. mit fossilen Brennstoffen. Es können aber auch Klärgas, Faulgas, Deponiegas und Biogas genutzt werden. 1988 waren fast 900 Blockheizkraftwerke mit einer Gesamtleistung von etwa 390 Megawatt elektrischer Leistung in Betrieb.

17.1.4

Die Energiepreise sind insbesondere in energieintensiven Produktionszweigen ein bedeutsamer Faktor für Standortentscheidungen und Investitionsverhalten und spielen damit eine besondere Rolle im industriellen Strukturwandel. Dabei gewinnt der Strom als Modernisierungsenergie in Wert und Menge an Gewicht. In der Bundesrepublik Deutschland hat sich seit 1985 das Strompreisniveau für Industriekunden stabilisiert, in jüngster Zeit waren auch Preissenkungen zu verzeichnen. In anderen Bereichen sind die Energiekosten aufgrund der rückläufigen Ölpreise bereits früher gesunken. Im internationalen Vergleich verschlechterte sich die Position der Bundesrepublik allerdings. Wesentliche Ursachen für die günstigere Preisentwicklung in anderen Ländern liegen im unterschiedlichen Energieträgereinsatz. Länder, die bei der Stromerzeugung vor allem Öl und Erdgas oder Importkohle einsetzen, profitieren von deren Preisverfall. Hinzu kommen zum Teil höhere Anteile von Kernenergie und Wasserkraft. Auch niedrigere Sicherheits- und Umweltstandards können zu Buche schlagen.

Innerhalb des Bundesgebietes gibt es nach wie vor deutliche Preisdifferenzen zwischen den Regionen. Es haben sich aber im Berichtszeitraum teilweise erhebliche regionale Verschiebungen ergeben. In den revierfernen Regionen, in denen das Preisniveau traditionell höher lag als in den westlichen Regionen mit Zechenstandorten, waren die industriellen Strompreise 1989 vergleichsweise niedrig, so in den meisten bayerischen Regionen. Relativ hohe Strompreise hatten 1989 Teile Baden-Württembergs und das östliche Ruhrgebiet. Das früher bestehende Ost-West-Preisgefälle ist damit weitgehend abgebaut, zum Teil sogar umgekehrt. Davon hat eine Reihe strukturschwacher ländlicher Räume profitiert.

Diese Verschiebungen im regionalen Energiepreisgefüge sind die Folge veränderter Energieversorgungsstrukturen, insbesondere der Veränderungen im Energieträgereinsatz und der Entwicklung von einer überwiegend revierorientierten zu einer regional ausgewogeneren Standortstruktur der Kraftwerke. Aufgrund dieser Entwicklung konnten insbesondere in peripheren Regionen Stromtransportkosten abgebaut werden. Spürbar sind auch die Auswirkungen der durch die Großfeuerungsanlagen-Verordnung ausgelösten Umweltschutzinvestitionen bei der Kohleverstromung, die inzwischen zum großen Teil durchgeführt worden sind.

17.2 Aufgaben und Maßnahmen

Die Energiepolitik der Bundesregierung ist auf die Ziele Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit und Ressourcenschonung ausgerichtet. Aus ökonomischen wie aus ökologischen Gründen müssen knappe Ressourcen sparsam genutzt, Schadstoffemissionen gemindert und erneuerbare Energien stärker eingesetzt werden. Die Entwicklung des Primärenergieverbrauchs macht deutlich, daß die Energieträger zunehmend rationeller eingesetzt werden. Auch die Luftreinhaltepolitik zeigte im Berichtszeitraum Wirkungen (vgl. Kapitel 14 „Umwelt"). So ist der Ausstoß von Schwefeldioxid deutlich gesunken. Bei den Stickoxiden zeichnet sich eine Reduzierung der Emissionen aus Feuerungsanlagen ab. Die emittierten Schadstoffmengen sind allerdings noch immer beträchtlich. Als ein weiteres Problem sind inzwischen die Auswirkungen der Emissionen von Kohlendioxid und anderen Treibhausgasen auf das globale Klima und damit auf die Lebensbedingungen der Menschheit erkannt. Bei der Sicherung der Energieversorgung müssen daher künftig noch verstärkt die umfassenden ökonomischen und ökologischen Zusammenhänge, die weltweiten Abhängigkeiten und die Langfristigkeit der Entscheidungsfolgen berücksichtigt werden.

17.2.1

Wichtigste Ansatzpunkte für eine rationelle und umweltschonende Energieversorgung sind Strategien zur Steigerung der Energieproduktivität, ein kombinierter Einsatz verschiedener Energieträger einschließlich des verstärkten Einsatzes von erneuerbaren Energien sowie Vorkehrungen zur Schadstoffreduzierung an den Emissionsquellen. Dies erfordert Maßnahmen technischer und planerischer Art, aber auch ein energiebewußtes Verhalten.

Die Energieeffizienz ist durch Entwicklung und Einsatz neuer Technologien im Bereich der Energieerzeugung, etwa zur Erhöhung des Wirkungsgrades von Kohlekraftwerken, beständig gesteigert worden. Solche technologischen Innovationen müssen in erster Linie durch Wirtschaft und Wissenschaft, ggf. mit öffentlicher Förderung von Forschungs- und Entwicklungsarbeiten, geleistet werden. Für den Bereich Energieforschung und Energietechnologie wurden 1985 bis 1989 über 8 Mrd. DM Bundesmittel gewährt, davon 1,2 Mrd. DM für Kohle und andere fossile Energieträger, über 5,5 Mrd. DM für die nukleare Energieforschung einschließlich Reaktorsicherheit sowie über 1 Mrd. DM für erneuerbare Energien und rationelle Energieverwendung. Das Programm Energieforschung und Energietechnologien ist inzwischen fortgeschrieben worden. Investitionszuschüsse wurden bis Ende 1987 im Rahmen des Kohleheizkraftwerks- und Fernwärmeausbauprogramms zur wirtschaftlichen Erschließung von Fernwärmepotentialen unter Nutzung der Kraft-Wärme-Kopplung und auf Grundlage des Dritten Verstromungsgesetzes unter anderem für den Bau neuer, bis Ende 1989 in Betrieb genommener Steinkohlekraftwerke — mit höheren Fördersätzen für Steinkohle-Heizkraftwerke gegenüber reinen Stromerzeugungsanlagen — gewährt.

Im Gebäudebereich läßt sich der Energieeinsatz durch bauliche Maßnahmen des Wärmeschutzes, durch effiziente Anlagen zur Heizung und Warmwasserbereitung sowie moderne Meß- und Regelungssysteme optimieren. Aufwendungen für Heizungs- und Warmwasseranlagen, die vor dem 1. Januar 1992 in mindestens zehn Jahre alte Gebäude eingebaut werden, können nach § 82a Einkommensteuer-Durchführungsverordnung erhöht abgeschrieben werden. Angesichts der vorliegenden Informationen über Zusammenhänge zwischen der Verbrennung fossiler Energieträger, Emissionen von Kohlendioxid und anderen Treibhausgasen sowie klimatischen Veränderungen prüft die Bundesregierung, auf welche Weise zusätzliche Maßnahmen im Gebäudebereich zur Schadstoffentlastung beitragen können.

Die Diversifizierung des Energieträgereinsatzes mit dem Ziel, einseitige Abhängigkeiten zu vermeiden, wirkt sich energiepolitisch wie raumordnungspolitisch positiv aus. So konnte die Abhängigkeit vieler peripherer ländlicher Räume vom Mineralöl als dominierendem Energieträger vermindert werden. Mit dem stetigen Ausbau der leitungsgebundenen Energieträger Gas und Fernwärme wurden zusätzliche Potentiale für eine rationelle und umweltfreundliche Energieversorgung erschlossen. Bei der künftigen Entwicklung ist besondere Aufmerksamkeit auf die ökologisch verträglichen erneuerbaren Energiequellen zu richten. Um ihren wirtschaftlichen Einsatz zu erleichtern, fördert die Bundesregierung auch in diesem Bereich Forschung, Entwicklung und Markteinführung. Bei Forschung und Entwicklung hat die Bundesrepublik Deutschland international eine Spitzenstellung.

Steuerlich können die Herstellungskosten für bestimmte Energiesparmaßnahmen, die spätestens im Jahre 1991 fertiggestellt werden, nach § 82a Einkommensteuer-Durchführungsverordnung erhöht abgeschrieben werden. Die Förderung nach § 4a Investitionszulagengesetz für bestimmte Investitionen im Bereich der Energieerzeugung und -verteilung ist mit der Aufhebung des Investitionszulagengesetzes im Zuge der Steuerreform Ende 1989 ausgelaufen (mit Übergangsregelung bis Ende 1990). Im Rahmen der Förderung von Investitionen der Länder und Gemeinden auf Grundlage des Gesetzes zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern vom 20. Dezember 1988 gewährt der Bund ab 1989 für die Dauer von zehn Jahren u. a. Finanzhilfen für Investitionsmaßnahmen zur Energieversorgung einschließlich Vorhaben der Energieeinsparung zur Verbesserung der Infrastruktur. Aus Mitteln des ERP-Sondervermögens können kleine und mittlere Gewerbeunternehmen zinsgünstige Darlehen für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien und zur rationellen Energieverwendung erhalten. Ob weitere Maßnahmen erforderlich sind, wird derzeit geprüft.

Weitgehende Regelungen zur Reduzierung der Schadstoffbelastungen insbesondere durch Schwefeldioxid und Stickoxide wurden in der ersten Hälfte der 80er Jahre erlassen. Diese Auflagen wurden zu einem wesentlichen Teil im Berichtszeitraum

wirksam. So waren die Anforderungen der Großfeuerungsanlagen-Verordnung zur Entschwefelung bis zum 30. Juni 1988 zu erfüllen. Die TA-Luft setzt in ihrem Altanlagensanierungsprogramm je nach Anlagetyp Fristen bis 1989, 1991 bzw. 1994. Für alle Feuerungsanlagen, die nicht der Genehmigungspflicht nach Bundes-Immissionsschutzgesetz unterliegen, stellt die am 1. Oktober 1988 in Kraft getretene Kleinfeuerungsanlagen-Verordnung strenge Vorgaben für Technik und Wartung und an das Brennmaterial.

17.2.2

Im Energiebericht 1986 hat die Bundesregierung die Bedeutung von örtlichen und regionalen Energieversorgungskonzepten als einem Instrument zur Vorbereitung einer rationelleren Energieverwendung auf gesamtstädtischer und regionaler Ebene hervorgehoben. Dabei sollen Energieversorgungskonzepte sicherstellen, daß sich auf dem Wärmemarkt das Angebot durchsetzt, das den Interessen der Verbraucher u. a. unter Wirtschaftlichkeits- und Umweltgesichtspunkten am ehesten gerecht wird. Um die Gemeinden dabei zu unterstützen, haben die Bundesminister für Forschung und Technologie sowie für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau ein gemeinsames Modellforschungsprogramm mit 25 Planstudien durchgeführt, das Ende 1987 abgeschlossen wurde. Der vom Bundesminister für Forschung und Technologie berufene Projektbeirat aus Verwaltung, Energiewirtschaft und Wissenschaft hat abschließend eine positive Bilanz zu den Ergebnissen des Forschungsprogramms gezogen und die Anwendung der dort erprobten Verfahren zur Aufstellung von örtlichen und regionalen Energiekonzepten empfohlen. Mittlerweile gibt es in der Bundesrepublik Deutschland weit über 200 gesamtstädtische und regionale Energiekonzepte. Für die meisten größeren Gemeinden liegen sie bereits vor, während kleinere Gemeinden jetzt verstärkt Energiekonzepte aufstellen, unter anderem, um für die anstehenden Konzessionsverhandlungen mit den Vorversorgern eine fachlich umfassende Grundlage zu erhalten.

Eine vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in Auftrag gegebene Querschnittsanalyse der Planstudien kommt zu dem Ergebnis, daß gesamtstädtisch und regional ausgerichtete, alle Energieträger und örtlichen Energiepotentiale integrierende und an der jeweiligen Siedlungsstruktur und deren Entwicklung optimierte Energiekonzepte erhebliche Energieeinsparungs- und Umweltentlastungspotentiale erschließen können. Zur Erhöhung der künftigen Versorgungssicherheit und zur Verbesserung der örtlichen und globalen Umweltsituation kommt es deshalb auf eine weitgehende Realisierung der Energiekonzepte an. Dabei sollten insbesondere die Gestaltungsmöglichkeiten im baulichen Bereich stärker genutzt werden. Auch die Potentiale zur Verminderung des CO_2-Ausstoßes sollten künftig mehr Berücksichtigung finden. Die Nachuntersuchung der geförderten Planstudien ergab, daß die Umsetzung der Konzepte bisher zum Teil nur sehr zögernd bzw. in beschränktem Umfang erfolgt. Die Umsetzung eines örtlichen Energiekonzepts kann nur gelingen, wenn Gebietskörperschaften, Energieversorgungsunternehmen und sonstige Anbieter leitungsgebundener Energieträger sowie Industrie, Gewerbe und private Haushalte eng zusammenarbeiten.

17.2.3

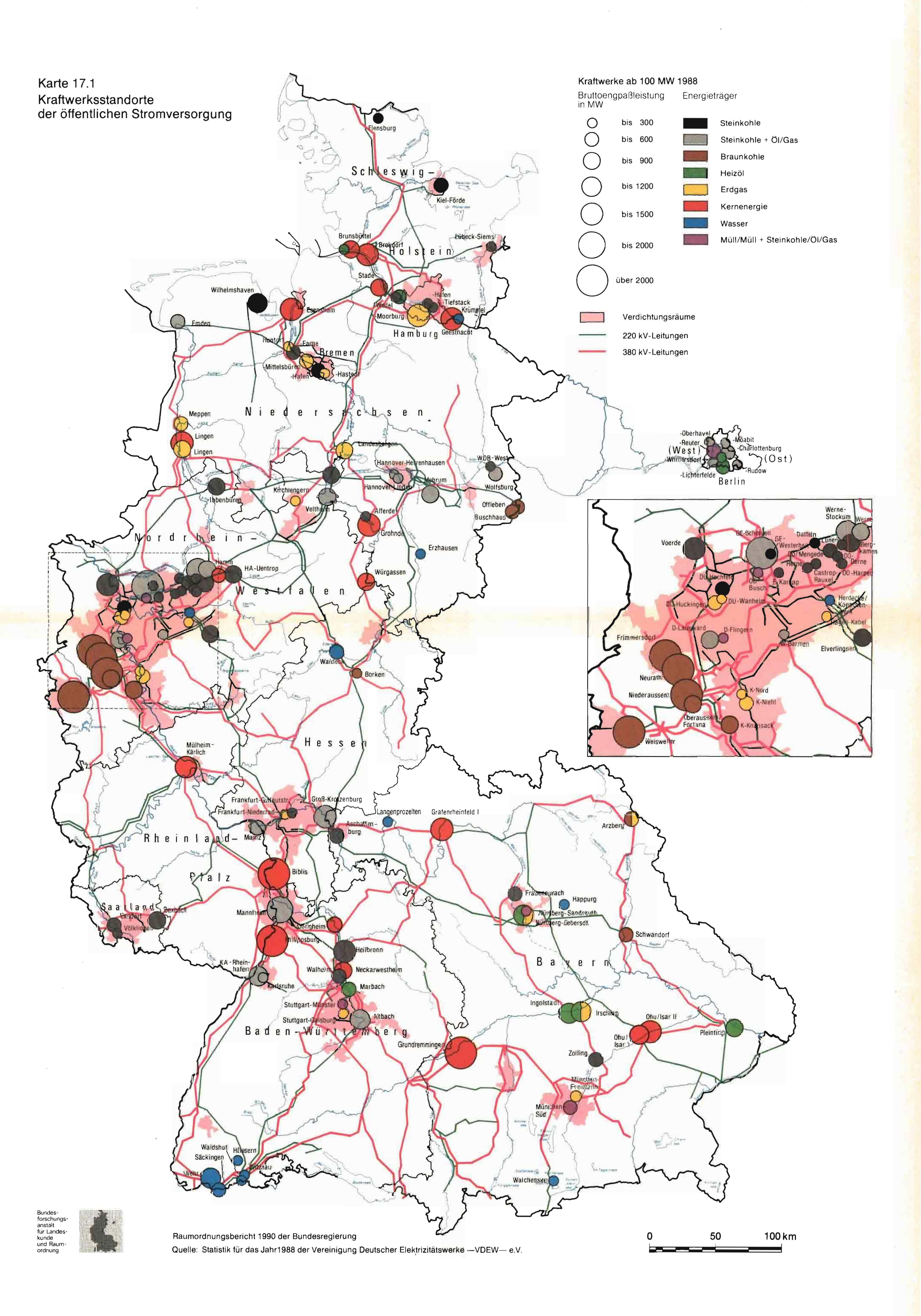
Zur Abstimmung der Energieanlagenplanung (Erzeugungs-, Transport- und Verteilungsanlagen) auf Grundlage des Energiewirtschaftsrechts mit den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung hat die Ministerkonferenz für Raumordnung am 14. Dezember 1987 eine Entschließung verabschiedet. Sie beschreibt in allgemeiner Form Zweck und Inhalt sowie das Verfahren der Abstimmung und empfiehlt eine möglichst frühzeitige Beteiligung. Grundsätzlich kann die raumordnerische Prüfung und Bewertung in einem Raumordnungsverfahren oder durch geeignete Festlegungen in den Programmen und Plänen der Landesplanung erfolgen.

Mit Inkrafttreten der Novelle des Raumordnungsgesetzes am 19. Juli 1989 wurde das Raumordnungsverfahren rahmenrechtlich bundesweit eingeführt. In der zu § 6a des Gesetzes zu erlassenden Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates werden die Vorhaben bestimmt, für die wegen ihrer Raumbedeutsamkeit und der möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt in der Regel ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist. Dazu zählen auch bestimmte Energieanlagen. Alle Vorhaben sind im Rahmen des Raumordnungsverfahrens auch einer frühzeitigen stufenspezifischen Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen.

17.3 Energiepolitik in Europa

Bis 1993 soll im EG-Binnenmarkt der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr für den Energiebereich verwirklicht werden: Wichtige Voraussetzungen dafür sind — neben der Transparenz von Preisen und Tarifen — die Überprüfung und Harmonisierung von technischen Normen und Standards, insbesondere auch hinsichtlich der Anforderungen an Sicherheit und Umweltschutz, der Verwaltungsverfahren, etwa zur Genehmigung von Anlagen, der Subventionstatbestände sowie der Regelungen des Wettbewerbs- und Steuerrechts. Noch nicht gelöst sind die Fragen, die sich im Zusammenhang mit einer Nutzung von Leitungsnetzen durch Dritte zur Förderung des grenzüberschreitenden Energieaustausches ergeben.

Ein europaweiter Wettbewerb auf dem Energiemarkt wird mittel- und langfristig Auswirkungen auf die räumliche Verteilung von Erzeugungs-, Transport- und Versorgungskapazitäten sowie die regionalen Preisstrukturen haben. Die EG-Kommission erwartet eine Optimierung der Versorgungsstruktur und mehr Versorgungssicherheit, Preissenkungen für die Verbraucher als Folge der Konkurrenz der Anbieter sowie aufgrund der Kostensenkungen Wachstumsimpulse für die Industrie. Aus räumlicher Sicht könnten sich aber bei einem Wettbewerb um



Karte 17.1
Kraftwerksstandorte der öffentlichen Stromversorgung
Kraftwerke ab 100 MW 1988
Bruttoengpaßleistung in MW
bis 300
bis 600
bis 900
bis 1200
bis 1500
bis 2000
über 2000
Energieträger
Steinkohle
Steinkohle + Öl/Gas
Braunkohle
Heizöl
Erdgas
Kernenergie
Wasser
Müll/Müll + Steinkohle/Öl/Gas
Verdichtungsräume
220 kV-Leitungen
380 kV-Leitungen
Schleswig-Holstein
Niedersachsen
Nordrhein-Westfalen
Hessen
Rheinland-Pfalz
Saarland
Baden-Württemberg
Bayern
Hamburg
Bremen
Berlin
(West)
(Ost)
Flensburg
Kiel-Förde
Brunsbüttel
Brokdorf
Lübeck-Siems
Stade
Wilhelmshaven
Esenshamm
Emden
Wedel
Moorburg
Hafen
Tiefstack
Krümmel
Geesthacht
Farge
Mittelsbüren
Hafen
Hastedt
Meppen
Lingen
Landesbergen
Hannover-Herrenhausen
WOB-West
Mehrum
Hannover-Linden
Wolfsburg
Offleben
Buschhaus
Kirchlengern
Veltheim
Ibbenbüren
Afferde
Grohnde
Erzhausen
Würgassen
Hamm
HA-Uentrop
Waldeck
Borken
Oberhavel
Reuter
Wilmersdorf
Moabit
Charlottenburg
Rudow
Lichterfelde
Werne-Stockum
Voerde
GE-Scholven
GE-Westerholt
Datteln
Lünen
DO/Mengede
Bergkamen
DO-Derne
Herne
Castrop-Rauxel
DO-Harpen
OB-Busch
Karnap
DU-Hochfeld
DU-Huckingen
DU-Wanheim
Herdecke/Koepchenwerk
Hagen-Kabel
D-Lausward
D-Flingern
Frimmersdorf
W-Barmen
Elverlingsen
Neurath
Niederaussem
K-Nord
K-Niehl
Oberaussem
Fortuna
K-Knapsack
Weisweiler
Mülheim-Kärlich
Frankfurt-Gutleutstr.
Frankfurt-Niederrad
Groß-Krotzenburg
Langenprozelten
Grafenrheinfeld I
Aschaffenburg
Mainz
Arzberg
Biblis
Frauenaurach
Happurg
Nürnberg-Sandreuth
Nürnberg-Gebersdf.
Schwandorf
Ensdorf
Bexbach
Völklingen
Mannheim
Obrigheim
Philippsburg
Heilbronn
KA-Rheinhafen
Karlsruhe
Walheim
Neckarwestheim
Marbach
Stuttgart-Münster
Stuttgart-Gaisburg
Altbach
Ingolstadt
Irsching
Ohu/Isar II
Ohu/Isar I
Pleinting
Gundremmingen
Zolling
München-Freimann
München-Süd
Waldshut
Säckingen
Häusern
Wehr
Walchensee
Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Statistik für das Jahr 1988 der Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke —VDEW— e.V.
0 50 100 km



Karte 17.2
Leitungsgebundene Wärmeversorgung

Entwicklung der leitungsgebundenen Wärmeversorgung 1984 bis 1988

Gemeinden...

- mit Fernwärme-und Gasanschluß bereits 1984
- mit Fernwärme-und Gasanschluß nach 1984
- nur Gasanschluß bereits 1984
- nur Gasanschluß nach 1984
- nur Fernwärmeanschluß bereits 1984
- nur Fernwärmeanschluß nach 1984
- ohne Anschluß

Erdgashochdrucknetz
- —— in Betrieb
- ------ im Bau

Kiel
Hamburg
Bremen
Hannover
Berlin
(West) (Ost)
Dortmund
Düsseldorf
Köln
Bonn
Kassel
Frankfurt a.M.
Mainz
Mannheim
Nürnberg
Saarbrücken
Stuttgart
München
Freiburg i.Br.



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Hauptbericht der AGFW 1984 und 1988
BGW-Gasstatistik 1984 und 1988
Bezug: Gemeinden

100 km

Karte 17.3

Verbrauchsnahe Energieversorgung

Standorte der Anlagen zur Nutzung regenerativer Energien und Blockheizkraftwerke 1988

2 10 20

Anzahl der Anlagen

- Biomassenutzung
- Solarenergienutzung
- Windenergienutzung
- Blockheizkraftwerke

Verdichtungsräume

Kiel
Hamburg
Bremen
Hannover
Berlin
(West) (Ost)
Dortmund
Düsseldorf
Köln
Bonn
Kassel
Frankfurt a.M.
Mainz
Mannheim
Nürnberg
Saarbrücken
Stuttgart
München
Freiburg i.Br.



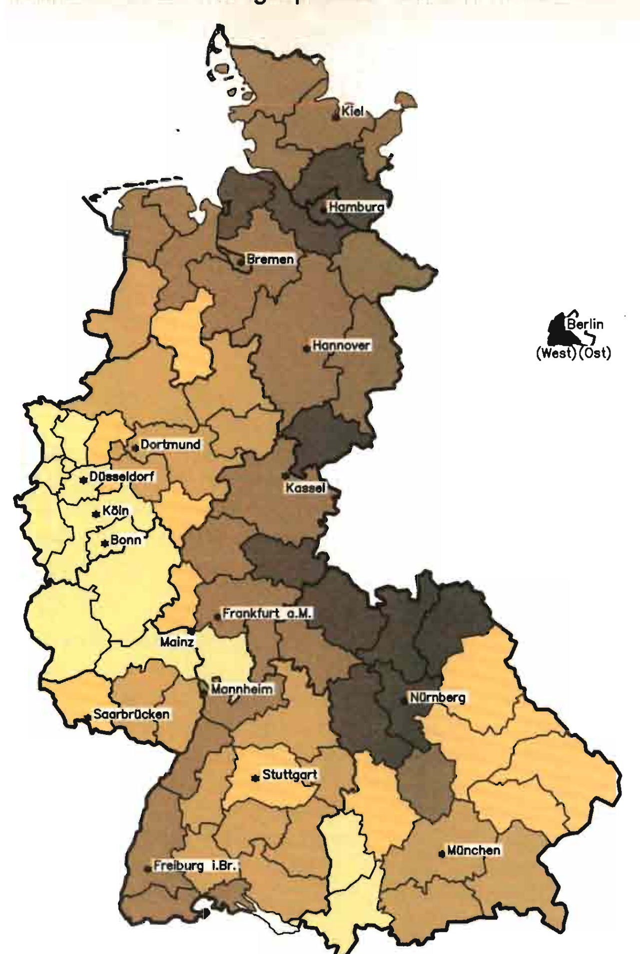
Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung

Quelle: Erhebungen des VDEW, des FIZ Karlsruhe/Gesellschaft für wissenschaftlich-technische Information mbH und der BfLR

Bezug: Gemeinden

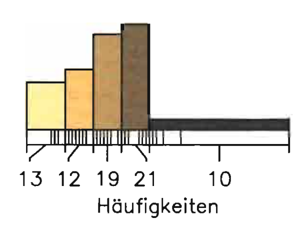
100 km

Karte 17.4 Energiepreise Strom 1982



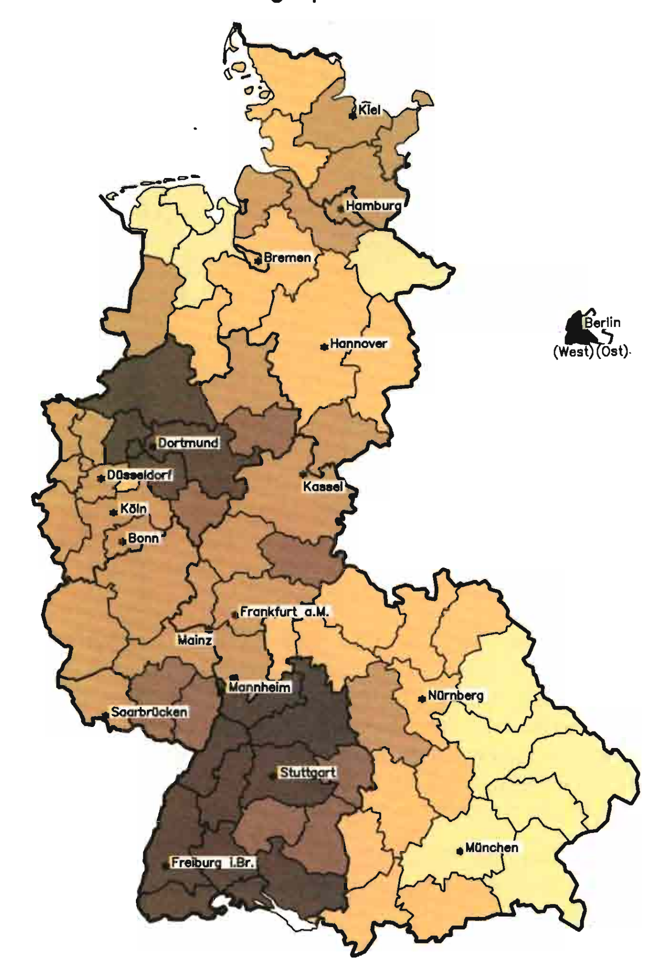
Strompreisniveau repräsentativer Betriebe 1982
Durchschnittlicher Strompreis (Pf/kWh) aus dem Mittel eines Kleinbetriebes, zweier Mittelbetriebe und eines Großbetriebes

- bis unter 18.5
- 18.5 bis unter 19.3
- 19.3 bis unter 20.1
- 20.1 bis unter 20.9
- 20.9 und mehr



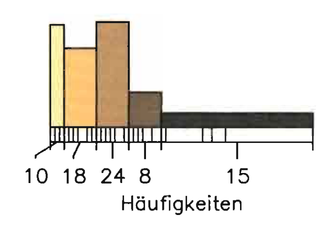
Minimum: 17.40
Maximum: 24.90
Mittelwert: 19.73

Karte 17.5 Energiepreise Strom 1989



Strompreisniveau repräsentativer Betriebe 1989
Durchschnittlicher Strompreis (Pf/kWh) aus dem Mittel eines Kleinbetriebes, zweier Mittelbetriebe und eines Großbetriebes

- bis unter 20.4
- 20.4 bis unter 21.1
- 21.1 bis unter 21.8
- 21.8 bis unter 22.5
- 22.5 und mehr



Minimum: 20.10
Maximum: 25.80
Mittelwert: 21.49

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Verband der Energieabnehmer e.V.
Grenzen: Raumordnungsregionen

200 km



profitable Kunden auch regionale Preisdisparitäten entwickeln bzw. verschärfen: Großabnehmer, etwa im industriellen Bereich, hätten günstige Angebote zu erwarten, weniger attraktive Kunden und Absatzgebiete — z.B. periphere ländliche Räume — müßten Preiserhöhungen und Verschlechterungen ihrer Versorgungsstrukturen befürchten. Die Auswirkungen des Binnenmarkts auf die flächendeckende Versorgung mit Energiedienstleistungen bedürfen daher aus Sicht der Raumordnung besonderer Aufmerksamkeit. Ziel der Energiepolitik muß auch auf EG-Ebene sein, in allen Teilräumen eine möglichst sichere, kostengünstige, ressourcenschonende und umweltverträgliche Energieversorgung zu gewährleisten. Die Auswirkungen räumlicher Ungleichgewichte, die durch Zentralisierung von Versorgungsstrukturen oder Preisdifferenzen zwischen Regionen oder Verbrauchergruppen entstehen könnten, sind sorgfältig zu prüfen.

Die Entwicklungen in Osteuropa haben die Perspektiven einer gesamteuropäischen Zusammenarbeit auch im Energiesektor erheblich erweitert. Die zwischen den Ländern des westeuropäischen Stromverbundes und den RGW-Ländern bestehenden Unterschiede in den Energieversorgungsstrukturen und die fehlende Synchronisierung der beiden Verbundnetze erfordern allerdings bei einer zunehmenden Kooperation technisch aufwendige und langfristige Strategien und Maßnahmen. Veraltete Anlagen, eine geringe Energieeffizienz und hohe Umweltbelastungen schaffen in den RGW-Ländern besondere Probleme. In der DDR ist — aufgrund der strikten Ausrichtung auf heimische Ressourcen nach den Energiekrisen der 70er Jahre — durch den vorrangigen Einsatz von Braunkohle (mit einem Anteil von rund 70 v.H. am Primärenergieverbrauch und etwa 85 v.H. an der Stromproduktion) eine einseitige und stark umweltbelastende Energieträgerstruktur entstanden. Umstrukturierungen und Modernisierungen werden als dringend angesehen. Geeignete Konzepte und Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme werden derzeit in gemeinsamen deutsch-deutschen Kommissionen und Arbeitsgruppen ausgelotet.

Kapitel 18: Bildung

Einflußgrößen wie das anhaltende Wirtschaftswachstum bei beschleunigtem technischen Wandel und die demografischen Strukturverschiebungen haben weitreichende Auswirkungen auf das Bildungswesen in den unterschiedlich strukturierten Regionen des Bundsesgebietes.

Während am Ausbildungsstellenmarkt die Entspannungstendenzen überwiegen, bestehen an fast allen Hochschulen die Nachfrageüberhänge der Vorjahre fort. Der technische und wirtschaftliche Wandel und der heute in einzelnen Wirtschaftsbereichen bereits spürbare Mangel an qualifizierten Arbeitskräften stellen an die berufliche Weiterbildung in allen Regionen des Bundesgebiets neue Anforderungen.

18.1 Berufliche Bildung

Bis etwa 1987 stand eine ausreichende Versorgung der jugendlichen Bewerber um Ausbildungsstellen im Vordergrund der Maßnahmen aller am Ausbildungsstellenmarkt Beteiligten. Mit dem Eintreten geburtenschwacher Jahrgänge in das Erwerbsleben zielen die Bemühungen vorrangig auf die Verbesserung der Ausbildungsqualität sowie einer zufriedenstellenden Besetzung der angebotenen Ausbildungsstellen ab.

Das Angebot an betrieblichen Ausbildungsstellen ist, wie im Berufsbildungsbericht 1990 dargelegt, von 1986 bis 1989 von 715900 auf 668600 gesunken, gleichzeitig ist die Nachfrage von 731999 auf 602000 gefallen. Damit bestand im September 1989 ein rechnerischer Überhang von 11 v.H. oder 66600 Ausbildungsstellen.

Zu diesem Überhang tragen insbesondere die vergleichsweise hohen Ausbildungsstellenangebote in Bayern (28 v.H. Stellenüberhang) und Baden-Württemberg (20 v.H.) bei. Hier hat die Wirtschaft in zunehmendem Maße Schwierigkeiten, den Nachwuchs an qualifizierten Fachkräften zu decken. Aber auch in Rheinland-Pfalz (13 v.H.), Hessen (10 v.H.), dem Saarland (8 v.H.), Berlin (7 v.H.), Schleswig-Holstein (4 v.H.), Niedersachsen (4 v.H.) und Nordrhein-Westfalen (2 v.H.) besteht inzwischen ein rechnerischer Überhang an Ausbildungsstellen.

Diese für die Schulabgänger günstige Ausbildungssituation schließt einige regionale Defizite an Ausbildungsstellen jedoch nicht aus. Sie bestehen allerdings nur noch in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg, in einigen Bezirken der altindustrialisierten Regionen von Nordrhein-Westfalen sowie in wenigen ländlichen Bezirken von Niedersachsen. 1989 hatten demzufolge nur noch 12 von 142 Arbeitsamtsbezirken einen Überhang an Ausbildungsstellenbewerbern.

Diese für die Jugendlichen erfreuliche Situation des Ausbildungsstellenmarktes ist das Ergebnis durchaus unterschiedlicher Entwicklungen in den einzelnen Regionen des Bundesgebietes. In den ländlichen Regionen war die Entwicklung des Ausbildungsstellenmarktes von 1986 bis 1989 für die Jugendlichen günstiger als in den Verdichtungsräumen.

Von den 89 Arbeitsamtsbezirken, die überwiegend in ländlichen Regionen lagen, hatte die Mehrzahl eine überdurchschnittliche Entwicklung des Angebots, aber eine nur unterdurchschnittliche Entwicklung der Nachfrage nach Ausbildungsstellen. Umgekehrt waren die Verhältnisse in den 53 Arbeitsamtsbezirken in Verdichtungsräumen.

Die Bundesregierung und die Landesregierungen unterstützen die Bemühungen der Betriebe um Bereitstellung von Ausbildungsstellen weiterhin über allgemeine Fördermaßnahmen (z.B. nach dem Arbeitsförderungsgesetz [AFG] für benachteiligte und behinderte Jugendliche) hinaus insbesondere in Gebieten mit besonderen strukturellen Problemen.

So werden als Ergebnis der Ruhrgebietskonferenz vom 24. Februar 1988 im Rahmen eines Sonderpro-

gramms Ausbildungskapazitäten gesichert, die von Betriebsstillegungen bedroht sind, und Modellvorhaben im Bereich der beruflichen Bildung gefördert.

Aus dem gemeinsamen Sonderprogramm der Bundesregierung und des Landes Nordrhein-Westfalen werden in den Jahren 1989 bis 1994 etwa 1800 Ausbildungsverhältnisse in Standorten der Kohle- und Stahlindustrie finanziert. Die Bundesregierung hat hierfür 75 Mio. DM veranschlagt. Die Ausbildung erfolgt bevorzugt in zukunftsorientierten Berufen wie z. B. Energieelektroniker, Industriemechaniker oder in qualifizierten Büroberufen.

Für ergänzende Modellversuche auf der Grundlage der Ruhrgebietskonferenz stellt die Bundesregierung für den Zeitraum 1989 bis 1992 weitere 16 Mio. DM zur Verfügung. Damit wird das Ziel verfolgt, die Qualität der beruflichen Ausbildung in Betrieben und Berufsschulen weiter zu verbessern.

In Regionen mit überdurchschnittlichem Ausbildungsplatzdefizit wurden 1989 im Rahmen der Förderung der Berufsausbildung von benachteiligten Jugendlichen gemäß § 242h Abs. 3 des Arbeitsförderungsgesetzes für 1075 arbeitslose, nicht vermittelte Ausbildungsplatzbewerber zusätzliche Ausbildungsplätze in überbetrieblichen Einrichtungen gefördert.

Von diesen entfielen 146 Bewerber auf das Land Bremen, 116 auf das Land Hamburg, 314 auf Niedersachsen und 499 Bewerber auf Nordrhein-Westfalen. Für die Förderung dieser Ausbildungsverhältnisse einschließlich der Förderung zusätzlicher Ausbildungsverhältnisse aus dem Vorjahr standen im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit 1989 50 Mio. DM zur Verfügung.

Die überbetrieblichen Aus- und Weiterbildungsstätten tragen zur Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsstellen auch in strukturschwachen Gebieten bei, in denen kleine und mittlere Unternehmen vorherrschen. Sie sind aber vor allem unverzichtbare Infrastruktur für die ständige Sicherung einer gleichmäßigen Qualität der beruflichen Bildung, die sich an modernen Ausbildungsordnungen orientiert. Im regionalen Verbund mit den Unternehmen der ansässigen Wirtschaft übernehmen die überbetrieblichen Ausbildungsstätten zunehmend Aufgaben auch aus dem Bereich der beruflichen Weiterbildung. Damit schaffen sie wichtige Voraussetzungen für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, z. B. durch Vermittlung von Kenntnissen im Bereich der neuen Technologien, etwa der computergesteuerten Produktion.

Mit rd. 75000 Ausbildungsplätzen in rd. 600 überbetrieblichen Aus- und Weiterbildungsstätten nach dem Stand vom 1. Januar 1988 ist ein nahezu flächendeckendes Angebot in der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet. Rund 2000 überbetriebliche Ausbildungsplätze werden noch gefördert, um das zwischen Bund und Ländern vereinbarte Ausbauziel von 77100 Ausbildungsplätzen zu erreichen.

Aus Haushaltsmitteln des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft sind in den Jahren 1986 bis 1989 mehr als 300 Mio. DM an Zuschüssen für Errichtung, Erweiterung, Ausbau und Modernisierung sowie zur Deckung der laufenden Kosten der überbetrieblichen Aus- und Weiterbildungsstätten bereitgestellt worden. Weitere Zuschüsse für Investitionen und Lehrgangskosten erhalten die Träger der Aus- und Weiterbildungsstätten aus Haushaltsmitteln des Bundesministers für Wirtschaft, des Bundesministers für innerdeutsche Beziehungen, der Bundesanstalt für Arbeit und der Länder.

18.2 Weiterbildung

Qualifikation durch berufliche Weiterbildung wird in Anbetracht des schnellen technischen Wandels und angesichts des Rückgangs an Auszubildenden ein zunehmend wichtiger Faktor für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Auch gewinnen Maßnahmen der Weiterbildung, die die berufliche Qualifikation der Erwerbsbevölkerung einer Region erhöhen und die Innovationsfähigkeit der ansässigen Wirtschaftsunternehmen verbessern können, unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der regionalen Eigenkräfte an Bedeutung. Die Bundesregierung hat ihr Engagement in diesem Sektor deutlich gesteigert und unterstreicht damit, welchen hohen Wert sie auch künftig der beruflichen Qualifikation beimißt.

18.2.1

Die Bundesanstalt für Arbeit hat im Zuge der „Qualifizierungsoffensive" der Bundesregierung die Maßnahmen für die berufliche Weiterbildung nach dem Arbeitsförderungsgesetz wesentlich verstärkt. So sind die Eintritte in Weiterbildungsmaßnahmen (Fortbildung, Umschulung, Einarbeitung) von 1980 bis 1987 von 247000 um 141 v.H. auf 596000 gestiegen. Der Anteil der zuvor arbeitslosen Teilnehmer ist von 107000 um 258 v.H. auf 383000 gestiegen. Er lag damit 1987 bei 64 v.H. aller Eintritte in Weiterbildungsmaßnahmen. 1988 ging die Zahl der Eintritte in Weiterbildungsmaßnahmen im Zuge der Konsolidierung zur Begrenzung der starken Zuwächse auf 566000 zurück. Darunter betrug die Zahl der zuvor Arbeitslosen 316000, das entspricht 56 v.H. der Gesamtgeförderten. 1989 konnten fast 500000 Teil-

Tabelle 18.1

Mittelvolumen für die Förderung der beruflichen Weiterbildung

Jahr	Mitteleinsatz Mio. DM
1986	4422
1987	5615
1988	5909
1989	5430
1990	6410

Quelle: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung

Karte 18.1 Betriebliche Ausbildungsplätze

Betriebliche Ausbildungsplätze je 100 Bewerber 1989

- bis unter 100
- 100 bis unter 105
- 105 bis unter 110
- 110 bis unter 120
- 120 und mehr

12 35 27 35 33

Häufigkeiten

Minimum:	96.3
Maximum:	153.4
Bundeswert:	111.1

Karte 18.2 Berufliche Weiterbildung nach Arbeitsförderungsgesetz

Eintritte in Fortbildungs-, Umschulungs- und Einarbeitungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit 1989 je 1000 Erwerbspersonen 1989

- bis unter 15
- 15 bis unter 20
- 20 bis unter 25
- 25 bis unter 30
- 30 und mehr

14 60 44 19 5

Häufigkeiten

Minimum:	10.6
Maximum:	38.5
Bundeswert:	19.0

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung

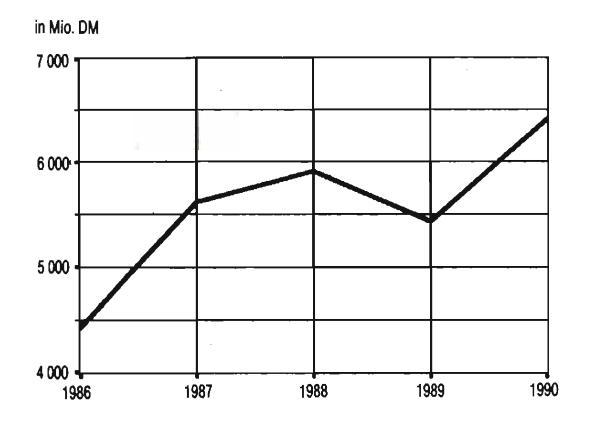
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR

Grenzen: Arbeitsamtsbezirke

200 km

LANDES KUNDE UND RAUM ORDNUNG

Abbildung 18.1
Mittelvolumen für die Förderung beruflicher Weiterbildung 1986 bis 1990



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung

nehmer gefördert werden, wobei der Anteil der zuvor arbeitslosen Teilnehmer bei 57 v.H. lag. Hierbei ist weiterhin eine steigende Tendenz festzustellen. 1990 sollen die Gesamtteilnehmerzahlen wieder deutlich über 500 000 Teilnehmer steigen.

18.2.2

Die regionale Inanspruchnahme der Weiterbildungsmaßnahmen durch Arbeitslose zeigt starke Unterschiede zwischen den einzelnen Arbeitsamtsbezirken. So wiesen 1988 von 85 Arbeitsamtsbezirken mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit zwar 49 oder 57 v.H. erwartungsgemäß eine hohe Beteiligung von zuvor arbeitslosen Erwerbspersonen auf. Eine beachtliche Zahl der Arbeitsamtsbezirke mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit, nämlich 36 Arbeitsamtsbezirke oder 43 v.H., zeigte allerdings eine unterdurchschnittliche Weiterbildungsbeteiligung zuvor arbeitsloser Erwerbspersonen. Arbeitsamtsbezirke mit derart ungünstiger Konstellation von hoher Arbeitslosigkeit und geringer Weiterbildungsbeteiligung liegen sowohl in den altindustrialisierten Verdichtungsräumen Nordrhein-Westfalens und des Saarlandes als auch in ländlichen Regionen von Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Bayern. In vielen strukturschwachen Regionen wie insbesondere in den altindustrialisierten Verdichtungsräumen mit hohen Arbeitslosenzahlen kommt erschwerend hinzu, daß die Weiterbildungsteilnehmer trotz erfolgreicher Abschlüsse mit überdurchschnittlich großen Schwierigkeiten bei der beruflichen Wiedereingliederung rechnen müssen.

18.2.3

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft hat am 3. Dezember 1987 eine „Konzertierte Aktion Weiterbildung" (KAW) ins Leben gerufen, an der die Spitzenverbände der Weiterbildung, die Sozialpartner sowie Vertreter von Bund, Ländern und Gemeinden beteiligt sind. Ziel der KAW ist es, im gemeinsamen Dialog aller Beteiligten der Weiterbildung Lösungen für die auf den einzelnen und die Gesellschaft zukommenden Herausforderungen zu erarbeiten. Dazu gehört beispielsweise, das Angebot an Weiterbildung attraktiver zu machen und es regional und thematisch auszuweiten. Eine gesonderte Arbeitsgruppe befaßt sich schwerpunktmäßig mit der Weiterbildungsversorgung in strukturschwachen Räumen.

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft läßt seit 1987 in sieben Modellprojekten Möglichkeiten der Verbesserung des Weiterbildungsangebotes für Klein- und Mittelbetriebe im Zusammenhang mit der Einführung neuer Technologien entwickeln und erproben.

18.3 Hochschulen

Die Bedeutung, die Hochschuleinrichtungen für die regionale Entwicklung haben, ist in den vorangegangenen Raumordnungsberichten betont worden. Insbesondere in den strukturschwachen Regionen gehen von den Hochschulgründungen wichtige wirtschaftsstrukturelle Impulse aus und bilden oftmals Ausgangs- und Ansatzpunkte für den erforderlichen Strukturwandel. Dies gilt gleichermaßen für die altindustrialisierten wie auch für die ländlichen Regionen.

18.3.1

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau wurden von 1980 bis 1988 insgesamt 53 400 Studienplätze neu geschaffen. Damit ist das Ausbauziel von 850 000 Studienplätzen zu 93,5 v.H. erreicht. Der Ausbaustand der neuen Universitäten ist in den ländlich geprägten Regionen mit etwa 88 v.H. der Ausbauziele relativ fast gleich so hoch wie der Ausbaustand von etwa 91 v.H., den die neuen Universitäten in den Verdichtungsräumen erreicht haben.

Von 1985 bis 1988 sind im Rahmen der Hochschulbauförderung 9 706 Mio. DM von Bund und Ländern verausgabt worden. Davon sind 2 620 Mio. DM oder 27 v.H. der Mittel für die 27 neuen Universitäten und hiervon wiederum 485 Mio. DM oder 5 v.H. für neue Hochschulen in ländlichen Gebieten bewilligt worden. Für Fachhochschulen sind im gleichen Zeitraum 970 Mio. DM oder 10 v.H. der Hochschulbauförderungsmittel, hiervon wiederum für Fachhochschulen in ländlichen Gebieten 388 Mio. DM oder 4 v.H. investiert worden. Dies belegt, daß die Hochschulbauförderung zu einem relativ hohen Anteil Universitäten, insbesondere den etablierten alten Universitätsstandorten in den Verdichtungsräumen mit den größten Überlastquoten zugute gekommen ist. Demgegenüber ist der Anteil der neuen Universitäten in den ländlichen Gebieten vergleichsweise gering gewesen.

Der relativ hohe Anteil von Hochschulbauförderungsmitteln, der in Fachhochschulen im ländlichen Raum verausgabt worden ist, spricht für die starke Dezentralisierung bei der Förderung der Fachhochschulen. Wie die steigenden Studienanfängerzahlen belegen, erfreuen sie sich wachsenden Zuspruchs.

Die Nachfrage nach Studienplätzen wird auch in Zukunft auf hohem Niveau weiter bestehen bleiben.

Karte 18.3
Hochschulbauförderung

Ausgaben für die Hochschulbauförderung 1985 bis 1988
in Mio. DM

50 150 300

Kiel, Lübeck, Hamburg, Bremen, Hannover, Berlin (West), Münster, Göttingen, Kassel, Düsseldorf, Köln, Aachen, Bonn, Marburg, Giessen, Frankfurt, Mainz, Darmstadt, Trier, Würzburg, Erlangen-Nürnberg, Kaiserslautern, Mannheim, Heidelberg, Saarbrücken, Karlsruhe, Stuttgart, Regensburg, Passau, Tübingen, Ulm, München, Freiburg



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Bundesminister für Bildung und Wissenschaft
Grenzen: Kreise

100 km

Die Regierungschefs von Bund und Ländern haben deshalb unter Berücksichtigung einer Empfehlung des Wissenschaftsrates in ihrem Beschluß vom 21. Dezember 1989 erklärt, daß das Ausbauziel von 850000 flächenbezogenen Studienplätzen möglichst schnell erreicht werden soll. Schwerpunkt sei der Ausbau der Fachhochschulen über die bereits im 19. Rahmenplan für den Hochschulbau vorgesehenen 150000 Studienplätze hinaus um bis zu 50000 zusätzliche Studienplätze, und zwar ggf. ohne Begrenzung durch die bisherige Ausbauzielzahl. Dieser Beschluß wird im 20. Rahmenplan für den Hochschulbau und in folgenden Rahmenplänen umgesetzt werden. Hierbei wird die Abrundung und Schwerpunktbildung bei den Universitäten sowie die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Hochschulkliniken neben dem Ausbau der Fachhochschulen vorrangig zu berücksichtigen sein.

18.3.2

Von 1980 bis 1988 ist die Zahl der Studenten von 1,044 Mio. auf 1,470 Mio. gestiegen. Damit hat sich an den meisten Hochschulen die Überlastung weiter verstärkt. Inzwischen weisen auch die neuen Hochschulen erhebliche Überlastungsquoten auf. In den nächsten Jahren ist weiterhin mit einer starken Beanspruchung der Kapazitäten zu rechnen, da sich der Geburtenrückgang erst Mitte der 90er Jahre voll auf die Studentenzahlen auswirken wird.

Das am 10. März 1988 von Bund und Ländern beschlossene Hochschulsonderprogramm für besonders belastete Studienfächer soll dazu beitragen, daß Zulassungsbeschränkungen nicht ausgeweitet werden. Es hat ein Volumen von 2100 Mio. DM; das entspricht jährlichen Ansätzen von rd. 300 Mio. DM für die nächsten sieben Jahre, die von Bund und Ländern je zur Hälfte aufgebracht werden. Mit diesen Mitteln soll die Ausbildungskapazität in den besonders belasteten Studiengängen, z. B. Betriebswirtschaftslehre und Informatik an Universitäten sowie Maschinenbau und Elektrotechnik an Fachhochschulen, erweitert werden.

Nach den Anmeldungen der Länder für das Jahr 1990 sind in diesen Studiengängen überwiegend mit den Mitteln des Hochschulsonderprogramms rd. 12200 zusätzliche Studienanfängerplätze geschaffen worden, davon rd. 3600 in der Betriebswirtschaftslehre. Weitere 1600 Studienanfängerplätze dienen dem Ausgleich und der Behebung von Engpässen in örtlich oder regional überlasteten anderen Studiengängen.

18.3.3

Zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses werden Bund und Länder entsprechend der am 21. Dezember 1989 auf der Grundlage von Artikel 91 b Grundgesetz getroffenen Vereinbarung über die gemeinsame Förderung von Graduiertenkollegs von 1990 bis einschließlich 1994 Mittel im Verhältnis von 65 zu 35 aufbringen. Die Bundesregierung hat im Haushalt 1990 10 Mio. DM für diesen Zweck eingestellt. Dieser Betrag steigt nach der Finanzplanung in den Folgejahren auf 15 Mio. DM. Im Rahmen der Graduiertenförderung werden an den Hochschulen insbesondere Stipendien für Doktoranden und Postdoktoranden finanziert. Die Graduiertenkollegs werden auf Antrag der Hochschulen mit Zustimmung des jeweiligen Sitzlandes in das Graduiertenförderungsprogramm aufgenommen. Über Aufnahme und Förderung entscheidet die Deutsche Forschungsgemeinschaft.

18.3.4

Die Lage auf dem Wohnungsmarkt für Studenten wird in Anbetracht hoher Studienanfängerzahlen auch in den nächsten Jahren noch angespannt sein. Die derzeit bei über 1,5 Mio. liegende Zahl an Studierenden wird in den 90er Jahren weiterhin auf hohem Niveau verharren. Nach Angaben der Länder sollten mittelfristig mindestens 50000 zusätzliche Wohnplätze mit öffentlichen Mitteln gefördert werden. Insbesondere in den großen Hochschulstädten treffen die Studenten auf eine verschärfte Nachfrage unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen nach preiswertem und günstig gelegenem Wohnraum.

Aufgrund einer am 21. Dezember 1989 getroffenen Bund-Länder-Vereinbarung für den Studentischen Wohnraumbau stellt der Bund Mittel in Höhe von 300 Mio. DM zur Verfügung. Die Länder werden Mittel in gleicher Höhe einsetzen; 400 Mio. DM sollen die Träger von Baumaßnahmen aufbringen, so daß etwa 1 Mrd. DM an Investitionen in diesen Sektor in den nächsten drei Jahren fließen werden. Ziel der Vereinbarung ist es, rd. 20000 Studentenwohnheimplätze zu bauen.

Weitere Förderungsmöglichkeiten für die Schaffung von Wohnraum bestehen z. B. im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus, des Strukturhilfegesetzes und des Städtebauförderungsprogramms.

18.3.5

Im Rahmen der Politik des Wettbewerbs der Hochschulen um herausragende Leistungen in Forschung und Lehre werden sich insbesondere auch kleine Hochschulen in ländlichen Gebieten verstärkt darum bemühen müssen, ihre Attraktivität zu erhöhen. Geeignete Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels können z. B. sein: Sicherung ausreichend qualifizierten Lehrangebots durch Hochschullehrer und Experten und der hierfür erforderlichen Personal- und Sachmittel, Aufbau von interdisziplinären Forschungsschwerpunkten, z. B. als Sonderforschungsbereiche, Einwerbung von Drittmitteln, Kooperation von Nachbaruniversitäten, Werbemaßnahmen zur Verdeutlichung des neugewonnenen Profils.

18.3.6

Der Kooperation von Hochschulen und Wirtschaft kommt für die regionale Entwicklung, insbesondere bei der Bewältigung von Strukturproblemen, immer stärkere Bedeutung zu. Diesem Ziel dient u. a. das von der Bundesregierung und den Ländern Nordrhein-Westfalen und Saarland finanzierte Montanprogramm. Es sieht für den Zeitraum von 1989 bis 1992 Bundesmittel in Höhe von 16 Mio. DM vor. Da-

Karte 18.4
Studienanfänger

Zunahme bzw. Abnahme der Zahl der Studienanfänger 1985 bis 1988

50 250 500

Veränderung der Zahl der Studienanfänger 1985 bis 1988 in v.H.

Abnahme

0 bis unter 20

20 und mehr

Kiel
Hamburg
Bremen
Hannover
Braunschweig
Münster
Göttingen
Hagen
Kassel
Köln
Aachen
Bonn
Gießen
Frankfurt a.M.
Mainz
Darmstadt
Bamberg
Bayreuth
Würzburg
Mannheim
Heidelberg
Nürnberg
Saarbrücken
Karlsruhe
Regensburg
Stuttgart
Passau
Tübingen
Augsburg
München
Freiburg i.Br.
Berlin
(West) (Ost)



Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Statistisches Bundesamt Fachserie 10 Reihe 4.1. Vorberichte
Grenzen: Kreise

100 km

mit sollen projektbezogene Forschungs- und Entwicklungsvorhaben und zukunftsorientierte Studienangebote gefördert werden. Hierzu rechnen z. B.

— das Kooperationsprojekt zur Entwicklung und Umsetzung neuer Techniken zwischen Hochschulen und mittelständischer Wirtschaft und Entwicklungsprojekte für neue Produktionsverfahren und begleitenden Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen,

— der Aufbau von Datenbanken wie z. B. das Forschungs-Informationssystem Nordrhein-Westfalen für den Technologietransfer zwischen Hochschulen und Wirtschaft und ein Expertensystem „Neue Werkstoffe".

Ein weiteres Entwicklungsprojekt mit einem Volumen von 2,5 Mio. DM ist für die Fachhochschule des Saarlandes bewilligt worden. Mit diesem Projekt sollen die Voraussetzungen für die Zusammenarbeit mit der regionalen Wirtschaft im Bereich der angewandten Hochschulforschung verbessert werden.

Kapitel 19: Gesundheitswesen

Das Gesundheitswesen, für das im Jahre 1989 288 Mrd. DM aufgewandt worden sind, stellt einen gewichtigen regionalwirtschaftlichen Faktor dar. Die gesetzliche Krankenversicherung ist an diesem Ausgabenvolumen mit rd. 134,4 Mrd. DM beteiligt. Die Zahl der in Gesundheitsdienstberufen Beschäftigten beträgt ca. 1,3 Mio. Personen.

In den letzten Jahren mußte die Gesundheitsvorsorge zunehmend sozio-ökonomischen Veränderungen Rechnung tragen, die sowohl von der Veränderung der Wirtschaftsstruktur als auch von der Entwicklung der Bevölkerung ausgehen. Hier sind insbesondere zu nennen:

— Veränderungen der Bevölkerungsstruktur (Geburtenrückgang, wachsende Anteile von Betagten, Stadt-Umland-Wanderungen usw.) verschieben die regionale Nachfrage nach Gesundheitsleistungen und -einrichtungen.

— Veränderungen in der Haushaltsstruktur (zunehmender Anteil von Kleinhaushalten, unvollständige Familien usw.) verringern die innerfamiliären Pflegemöglichkeiten und erhöhen den Bedarf an außerfamiliären und professionell erbrachten Leistungen.

— Veränderungen in der Erwerbs- und Wirtschaftsstruktur (Langzeitarbeitslose, Teilzeitbeschäftigte usw.) beeinflussen die Mitglieder-, Versicherten- sowie die Finanzstruktur der Krankenkassen.

19.1 Ärztliche Versorgung

Die ärztliche Versorgung der Bevölkerung hat sich in den letzten Jahren weiter verbessert und kann als gesichert angesehen werden. Während 1980 durchschnittlich 1 000 Einwoher durch einen praktischen Arzt oder Allgemeinarzt versorgt wurden, waren es 1984 nur noch 892 Einwohner. Es bestehen jedoch noch regionale Unterschiede. Im ländlichen Raum wurden 1980 durchschnittlich 1 226 Einwohner durch einen praktischen Arzt oder Allgemeinarzt versorgt, 1984 nur noch 1 081 Einwohner. Eine entsprechende Entwicklung ist auch bei den Fachärzten festzustellen: 1980 wurden durchschnittlich 981 Einwohner (ländlicher Raum: 1 377 Einwohner) von einem Facharzt versorgt; bis 1984 sank die Zahl auf 797 Einwohner (ländlicher Raum: 1 047 Einwohner). Damit hat die ärztliche und fachärztliche Versorgung im ländlichen Raum 1984 den Stand der Versorgung in den Verdichtungsräumen von 1980 erreicht. Das Gesetz zur Verbesserung der kassenärztlichen Bedarfsplanung vom 19. Dezember 1986 trägt dazu bei, daß die bestehenden regionalen Unterschiede in der ärztlichen Versorgung der Bevölkerung weiter abgebaut werden.

19.2 Krankenhausversorgung

Das gegenwärtige Standortnetz der Krankenhäuser in der Bundesrepublik Deutschland wird grundsätzlich seiner Versorgungsfunktion gerecht. So liegen Krankenhäuser der Grund- und Regelversorgung kaum weiter als 15 bis 20 km vom Wohnort entfernt.

Mir Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuordnung der Krankenhausfinanzierung am 1. Januar 1985 wurde die Mischfinanzierung kostenneutral aufgelöst. Die Länder tragen jetzt allein die Verantwortung für die Bereitstellung ausreichender öffentlicher Fördermittel zur Finanzierung der erforderlichen Krankenhausinvestitionen.

19.3 Versorgung der Hochbetagten

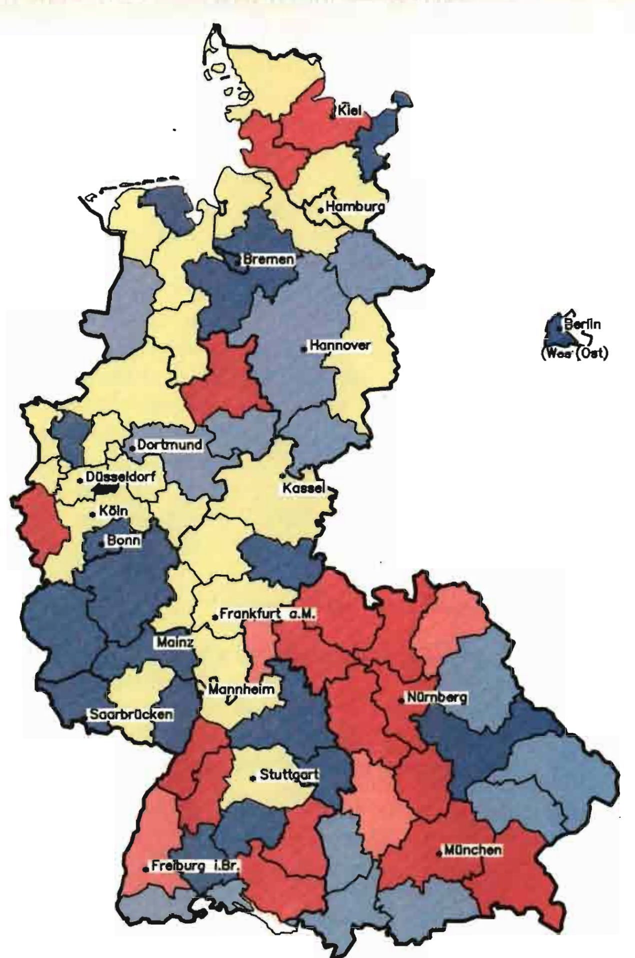
Aufgrund des wachsenden Anteils alter Menschen an der Gesamtbevölkerung wird die Berücksichtigung der Lebensinteressen dieses Teils der Bevölkerung in der Raumordnungs- und Städtebaupolitik zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Statistische Erhebungen über die stationäre Versorgung von älteren und pflegebedürftigen Menschen gibt es nicht in allen Bundesländern. Allgemein kann jedoch gesagt werden, daß die Entwicklung im stationären Bereich in den letzten Jahren durch eine ständige Zunahme der Zahl an Heimplätzen gekennzeichnet war. Dabei geht die Zahl der Altenheimplätze tendenziell zurück, während die der Pflegeheimplätze zunimmt.

Bezogen auf den Bundesdurchschnitt ist die Versorgung in den ländlichen Regionen mit Altenheimplätzen leicht überdurchschnittlich. In den Verdichtungsregionen ist diese Versorgungssituation genau umgekehrt. Das schließt jedoch nicht aus, daß in manchen Verdichtungsräumen die Versorgung mit Altenpflegeheimplätzen unterdurchschnittlich ist. Diese Aussagen beruhen auf der Statistik der Bundesländer aus dem Jahr 1984. Neuere flächendekkende Daten sind noch nicht verfügbar.

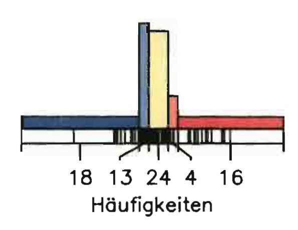
Bei dieser an statistischen Durchschnittswerten orientierten Betrachtung ist zu beachten, daß nur ein bedingt aussagekräftiges Bild entsteht, weil das Angebot an Plätzen nicht unabhängig vom Gesamtbe-

Karte 19.1 Krankenhausbetten



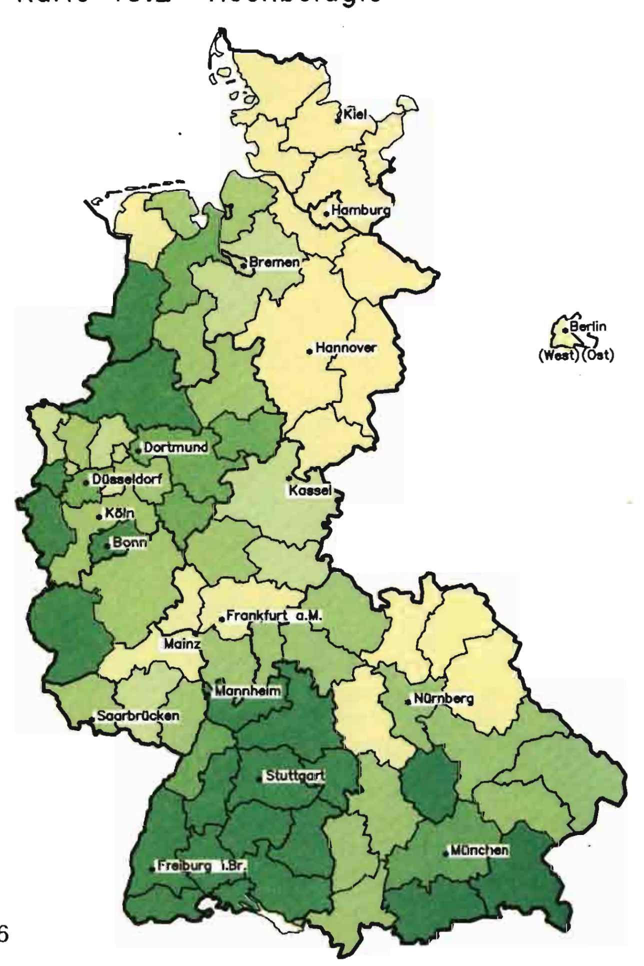
Veränderung der Zahl der planmäßigen Betten für Akutkranke 1987 gegenüber 1983 in v.H.



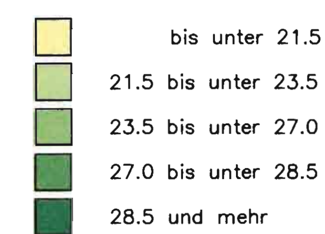


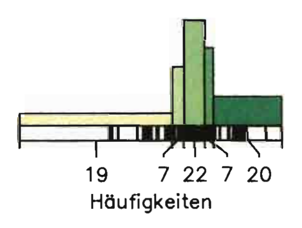
Minimum: -21.8
Maximum: 18.8
Bundeswert: -1.3

Karte 19.2 Hochbetagte



Veränderung der über 75jährigen 1990 gegenüber 1980 (1990 geschätzt) in v.H.





Minimum: -4.4
Maximum: 40.0
Bundeswert: 22.9

Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung
Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR
Grenzen: Raumordnungsregionen

200 km

LANDES KUNDE UND RAUM ORDNUNG

darf und von dem tatsächlichen örtlichen Bedarf beurteilt werden kann. Die Beurteilung der Angemessenheit der Versorgung wird dadurch erschwert, daß bundeseinheitliche und wissenschaftlich begründete Bedarfsnormen nicht existieren. Die in den 70er Jahren — teilweise in Altenplänen der Länder — ausformulierten Normen werden gegenwärtig als überholt angesehen.

Bei der regionalen Beurteilung der Versorgungssituation muß berücksichtigt werden, daß ein Fehlbedarf bei stationären Alteneinrichtungen durch bestehende oder geplante Systeme der offenen Altenhilfe (insbesondere Sozialstationen) aufgefangen werden kann. Darüber hinaus erprobt die Bundesregierung derzeit durch Maßnahmen des „Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus" in unterschiedlichen Regionen des Bundesgebietes Modelle, wie der Verbleib alter Menschen in ihrer vertrauten Umgebung durch städtebauliche Anpassung im Wohnquartier und durch integrierte soziale Dienste so lange wie möglich gesichert werden kann.

Für die Planung und Finanzierung der Alten- und Altenpflegeheime sind die Länder und Gemeinden zuständig. Der Ausbaustand der Einrichtungen ist in den jeweiligen Ländern und Gemeinden sehr unterschiedlich. In den räumlich unterschiedlichen Ausstattungen kommen sowohl die unterschiedlichen örtlichen Aktivitäten, wobei auch die Trägerschaft eine große Rolle spielt, als auch der unterschiedliche Stand der Landesaltenpläne zum Ausdruck.

Kapitel 20: Raumordnungspolitische Zusammenarbeit mit dem benachbarten Ausland

Nach § 4 Abs. 6 des novellierten Raumordnungsgesetzes soll „bei Planungen und Maßnahmen, die Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben, ... für eine gegenseitige Unterrichtung und Abstimmung der geplanten Maßnahmen Sorge getragen werden". Die neu eingefügte Verfahrensvorschrift gibt Anlaß, einen Rückblick auf die raumordnungspolitische Zusammenarbeit mit den an die Bundesrepublik Deutschland angrenzenden Nachbarstaaten und ihren Vollzug zu werfen. Daran schließt die Darstellung der Ergebnisse dieser Zusammenarbeit im Berichtszeitraum 1986 bis 1990 an.

Eine umfassende Zusammenarbeit in raumordnungspolitischen Angelegenheiten und speziell auf allen Ebenen der räumlichen Planung in den gemeinsamen Grenzräumen wurde in den 70er Jahren jeweils bilateral mit Österreich, der Schweiz, Belgien und den Niederlanden durch entsprechende völkerrechtliche Übereinkommen begründet. Zugleich wurden bilaterale Raumordnungskommissionen eingesetzt. In allen Fällen ist festgelegt, daß hier auf deutscher Seite die Fachressorts des Bundes und der betroffenen Bundesländer durch ihre politischen Spitzen bzw. durch hochrangige Beamte vertreten sind.

Die Zusammenarbeit in der räumlichen Planung und Raumordnung mit Frankreich und Luxemburg ist auf ein festumrissenes Grenzgebiet zugeschnitten. Sie ist Teil eines umfassenden Aufgabenkatalogs für die Zusammenarbeit im Grenzraum und beruht auf trilateralen Übereinkommen mit Frankreich und der Schweiz einerseits sowie Frankreich und Luxemburg andererseits. Den institutionellen Rahmen bilden Regierungskommissionen zur Prüfung und Lösung nachbarschaftlicher Fragen.

Im deutsch-dänischen Grenzraum beruhen die erforderlichen Kontakte der Landesplanungsbehörden auf allgemeinen gegenseitigen deutsch-dänischen Vereinbarungen; es wurde kein fachspezifischer formaler Rahmen geschaffen.

Vergleichbare Formen der Zusammenarbeit zwischen der CSFR und der Bundesrepublik Deutschland gibt es bisher nicht.

20.1 Arbeitsweise der Raumordnungskommissionen

Im Rückblick auf die Ergebnisse der Tätigkeit der Kommissionen — über nunmehr jeweils mehr als 10 bzw. 15 Jahre — ist ein besonderer Erfolg herauszustellen: Sie initiierten durch entsprechende Empfehlungen an ihre Regierungen festgefügte Formen der behördlichen Zusammenarbeit auf der jeweils zuständigen Ebene der Landes- und Regionalplanung, die darüber hinaus inzwischen auch die Bauleitplanung der Grenzgemeinden mit einschließt. Diese Zusammenarbeit wird ständig weiter ausgebaut.

Aus der bisherigen Tätigkeit ist weiterhin die Ausarbeitung von Leitvorstellungen für größere Teilgebiete des gemeinsamen Grenzraumes hervorzuheben. Diese gemeinsamen Leitbilder finden insbesondere bei der Aufstellung von Regionalplänen ihren Niederschlag. Zu nennen ist hier vor allem das „Internationale Leitbild für das Bodenseegebiet", das die deutsch-schweizerische Raumordnungskommission unter Mitwirkung österreichischer Vertreter aus dem Bundesland Vorarlberg ausgearbeitet hat. Das Leitbild wurde sowohl von der deutsch-schweizerischen als auch von der deutsch-österreichischen Raumordnungskommission als Empfehlung verabschiedet. Eine spätere Überprüfung seiner Umsetzung hat erwiesen, daß sich die nationalen, regionalen und lokalen Planungen und Maßnahmen am Leitbild orientieren und daß auf dieser Basis auch bei konkurrierenden Interessen und Ansprüchen tragfähige Kompromisse erreicht werden konnten.

Schließlich ist auf die durch die Raumordnungskommissionen in Gang gebrachten Vereinbarungen über grenzüberschreitende Naturparks hinzuweisen, darunter

- der deutsch-niederländische Naturpark Maas-Schwalm-Nette,
- der deutsch-belgische Naturpark in den Gebieten Nordeifel-Schneifel/Hohes Venn-Eifel.

Über aktuelle Ergebnisse der bilateralen und trilateralen Zusammenarbeit kann für den Zeitraum 1986 bis 1990 folgendes berichtet werden: Die bestehenden Gremien sind z. T. mehrfach zusammengetreten. Sie haben auf der Basis häufig umfangreicher Aus-

arbeitungen ihrer Unterkommissionen oder Arbeitsgruppen Empfehlungen und Stellungnahmen zu wichtigen raumordnungspolitischen Regierungsvorlagen abgegeben und akute Angelegenheiten aus den Grenzräumen aufgegriffen:

20.2 Deutsch-niederländische Raumordnungskommission

Die deutsch-niederländische Raumordnungskommission beriet in ihren Sitzungen am 20. Juli 1988, 31. Mai 1989 und 30. Oktober 1989 mehrere niederländische Regierungsvorlagen.

Es handelte sich u. a. um

— die „Vierte Note über die Raumordnung", die eine umfassende räumliche Entwicklungsskizze für die Niederlande bis 2015 enthält,

— das „Zweite Strukturschema Verkehr und Transport",

— das „Zweite Strukturschema Seehäfen".

Zur „Vierten Note über die Raumordnung" wurde eine Stellungnahme abgegeben. In den Mittelpunkt stellt sie Anmerkungen zum Ausbau des Städteringes Zentral-Niederlande zu einer internationalen Drehscheibe im EG-Binnenmarkt und dessen Bezug zu vergleichbaren Potentialen in der Bundesrepublik Deutschland. Sie wertet ferner die Aussagen für die Entwicklung des Gebietes Süd-Limburg als Teil einer möglichen gemeinsamen raumordnungspolitischen Perspektive für den Raum Aachen-Maastricht-Lüttich.

Ergänzend wurden weiterhin Empfehlungen zu Angelegenheiten der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sowie zu den grenzüberschreitenden Aktionsprogrammen der EUREGIO, der Grenzregion Rhein-Maas-Nord und der Ems-Dollart-Region verabschiedet.

20.3 Deutsch-belgische Raumordnungskommission

Die deutsch-belgische Raumordnungskommission verabschiedete auf ihrer Sitzung am 9. Juni 1987 das in mehrjähriger Arbeit entwickelte „Raumordnerische Leitschema für Aachen, Roetgen und benachbarte belgische Gemeinden". Die Kommission hat das Leitschema den in Politik und Verwaltung für diesen Raum Verantwortlichen als grenzüberschreitenden Orientierungsrahmen für die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen empfohlen. Sie befaßte sich außerdem mit der Verknüpfung der nationalen Intercity-Netze im Dreiländereck Lüttich-Maastricht-Aachen und den beabsichtigten Hochgeschwindigkeitsverbindungen Paris–Brüssel–Lüttich–Aachen–Köln. Die Kommission wird Perspektiven für den ländlich strukturierten Raum Eifel-Hohes Venn-Ardennen ausarbeiten.

20.4 Deutsch-schweizerische Raumordnungskommission

Auf ihre Sitzung am 13. Mai 1987 konnte die deutsch-schweizerische Raumordnungskommission feststellen, daß das von ihr 1982 als Grundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit empfohlene „Internationale Leitbild für das Bodenseegebiet" von den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung in beachtlichem Maße berücksichtigt wird. Die Raumordnungskommission beschloß, auf diesem erfolgreichen methodischen Ansatz aufzubauen und die Arbeit an einem Konzept für das Hochrheingebiet zwischen Bodensee und dem Rheinknie bei Basel aufzunehmen. In ihrer Sitzung am 2. März 1989 hat die Kommission bereits wesentliche Bausteine für ein „Offenes Hochrheinkonzept" beraten, zu denen

— gemeinsame Angelegenheiten des Grundwasserschutzes,

— Bootsliegeplätze und Sportbootsverkehr sowie

— die anläßlich dieser Sitzung verabschiedete Verkehrsempfehlung 1989

gehören.

Die „Empfehlungen zu den Verkehrsplanungen zwischen Basel und dem Bodensee (Verkehrsempfehlung 1989)" umfassen 19 objektbezogene Vorhaben und Sachverhalte. Behandelt werden nicht nur alle vier Verkehrsträger; es werden vielmehr auch die Integrationsmöglichkeiten und Integrationserfordernisse zwischen den Verkehrsträgern Schiene und Straße und zwischen den Verkehrsarten Individualverkehr und öffentlicher Verkehr behandelt. Den Einzelempfehlungen ist als integraler Bestandteil ein Bericht über die sach- und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen vorangestellt, in dem auf die Probleme des alpenquerenden Straßengüterfernverkehrs in Bayern, Baden-Württemberg, der Schweiz und Österreich Bezug genommen wird.

20.5 Deutsch-österreichische Raumordnungskommission

Um Planungen und Maßnahmen im bayerisch-österreichischen Grenzraum frühzeitig abzustimmen und grenzüberschreitende Probleme einer Lösung zuzuführen, hat die deutsch-österreichische Raumordnungskommission in ihrer Sitzung am 9. Dezember 1987 einen Beschluß zur „Bestandsaufnahme und Lösung grenzüberschreitender Probleme der grenznahen zentralen Orte und bei der Abstimmung auf dem Gebiet des Natur- und Landschaftsschutzes" gefaßt.

Im Mittelpunkt dieser Tagung stand jedoch die „Empfehlung zum kombinierten Verkehr Schiene–Straße", die inzwischen verabschiedet ist.

Sie widmet sich insbesondere dem Transitkorridor-Konzept für den alpenquerenden Verkehr durch Österreich und berücksichtigt die starken Belastungen durch den Fernlastverkehr auf der Straße.

20.6 Deutsch-dänische Grenzregion

Für die deutsch-dänische Grenzregion wurde das Konzept eines gemeinsamen Programms von der Landesregierung Schleswig-Holstein und vom Sonderjyllands Amtsrad ausgearbeitet. Es bezieht sich

schwerpunktmäßig auf grenzüberschreitende Infrastruktur- und Umweltmaßnahmen, darunter Einzelmaßnahmen wie

— die Elektrifizierung der Eisenbahnstrecke Hamburg–Odense,

— den Gewässerschutz an der Flensburger Förde,

— die Restaurierung von Biotop- und Moorflächen,

— den Ausbau eines grenzüberschreitenden Radwegenetzes.

Die Förderung dieses Programms durch die Kommission der EG wurde über die dänische bzw. deutsche Regierung beantragt.

20.7 Trilaterale Regierungskommissionen

Im Rahmen der deutsch-französisch-schweizerischen Regierungskommission und der deutsch-französisch-luxemburgischen Regierungskommission wurden in den Regionalausschüssen/Regionalkommissionen regionale Raumordnungspläne für Rheinpfalz, Westpfalz und Trier erörtert und mit den Partnerbehörden jenseits der Staatsgrenzen abgestimmt. Für die deutsch-französisch-schweizerische Regierungskommission ist darüber hinaus hervorzuheben, daß ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, der zentraleuropäischen Lage und Bedeutung des Oberrheingebietes Rechnung zu tragen.

20.8 Intensivierung der Zusammenarbeit

Für die künftige grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumordnungspolitik sind die folgenden, bereits in Angriff genommenen Arbeitsthemen der bestehenden Gremien indikativ:

— Grenzüberschreitende Programme oder Leitbilder für die räumliche (und wirtschaftliche) Gebietsentwicklung sowohl in den Grenzregionen mit (beidseitig) großen Verdichtungsräumen (Oberrhein-Basel, Saar-Lothringen, Aachen-Lüttich-Maastricht) als auch für ländlich geprägte Grenzräume (Emsland-Groningen) werden zunehmend an Bedeutung gewinnen.

— Gemeinsame Naturparks und die Abstimmung der Landschaftsplanung bis hin zu gemeinsam festgelegten Kriterien für den verbindlichen Ausweis von Naturschutzgebieten sind Aufgabenfelder, denen vor allem in den ländlich geprägten Grenzgebieten mit großer Anziehungskraft für den Tourismus Vorrang gegeben werden wird und die darüber hinaus den ganzen Alpenraum betreffen.

— Grenzgebiete, die von großen und auszubauenden europäischen Verkehrstraßen einerseits belastet sind, andererseits Entwicklungsanstöße erwarten, werden in Verbindung mit der Abstimmung zwischen nationalen raumordnungspolitischen Interessen beiderseits der Grenze einen besonderen Schwerpunkt bilden.

Anhang[1])

[1]) Wurde nachrichtlich aufgenommen.

1. Übersicht über Beratungsergebnisse

1.1 der Ministerkonferenz für Raumordnung ab 1. Januar 1986

1. Anforderungen an das Bundesstatistikgesetz und das 2. Statistikbereinigungsgesetz aus raumordnerischer Sicht (Entschließung vom 1. April 1986)[1])
2. Novellierung des Raumordnungsgesetzes (Entschließung vom 14. Dezember 1987)[1])
3. Raumordnung und Schutz des Bodens (Entschließung vom 14. Dezember 1987)[1])
4. Abstimmung von Energieanlagen mit der Raumordnung (Entschließung vom 14. Dezember 1987)[1])
5. Vorstellungen der Raumordnung zu den Streckennetzebenen im Schienenpersonenverkehr der Deutschen Bundesbahn (Entschließung vom 14. Dezember 1987)[1])
6. Zur Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Entschließung vom 14. Dezember 1987)[1])
7. Zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens (Entschließung vom 1. Februar 1989)

[1]) Veröffentlicht in Heft „Entschließungen und Stellungnahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung 1984–1987" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Juli 1988

1.2 des Beirats für Raumordnung ab 1. Januar 1986

1. Arbeitsmarktprobleme in der Raumordnung (Empfehlung vom 13. Juni 1986)[2])
2. Zur Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß EG-Richtlinie vom 27. Juni 1985 — UVP — (Stellungnahme vom 21. Oktober 1986)[2])
3. Zum Entwurf eines Gesetzes der Bundesregierung zur Änderung des Raumordnungsgesetzes (Stellungnahme vom 1. Dezember 1988)
4. Poststrukturreform unter besonderer Berücksichtigung der Pflichtdienste (Empfehlung vom 1. Dezember 1988)
5. Die Entwicklung in der DDR — Herausforderung der Raumordnung (Entschließung vom 7. Februar 1990)[3])
6. Raumstrukturelle Auswirkungen des europäischen Einigungsprozesses (Stellungnahme vom 7. Februar 1990)
7. Perspektiven für die Entwicklung ländlicher Räume (Stellungnahme vom 7. Februar 1990)

[2]) Veröffentlicht in Heft 06.062 der Schriftenreihe „Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1987

[3]) Veröffentlicht im Bulletin, herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, Nr. 23 vom 9. Februar 1990, Seite 183 f.

1.3 der bilateralen Raumordnungskommissionen

a) Deutsch-niederländische Raumordnungskommission

— Empfehlung zum „Grenzüberschreitenden Aktionsprogramm der Grenzregion Rhein-Maas-Nord" (vom 20. Juli 1988)

— Empfehlung zur „Änderung des Gebietsentwicklungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf, Abschnitt Abfallwirtschaft" (vom 20. Juli 1988)

— Empfehlung zum „Landesstraßenbedarfs-/-ausbauplan des Landes Nordrhein-Westfalen" (vom 20. Juli 1988)

— Empfehlung zum Regierungsprogramm „Gegrond Ontgronden" der niederländischen Regierung (vom 20. Juli 1988)

— Stellungnahme zur „Vierten Note über die Raumordnung" der niederländischen Regierung vom 20. Juli 1988)

— Stellungnahme zum „Zweiten Strukturschema Verkehr und Transport" (vom 31. Oktober 1989)

— Stellungnahme zum „Zweiten Strukturschema Seehäfen" (vom 31. Oktober 1989)

b) Deutsch-belgische Raumordnungskommission

— Raumordnerisches Leitschema für Aachen, Roetgen und benachbarte belgische Gemeinden (vom 9. Juni 1987)

c) Deutsch-schweizerische Raumordnungskommission

— Empfehlung zu den Verkehrsplanungen zwischen Basel und dem Bodensee „Verkehrsempfehlung 1989" (vom 2. März 1989)

d) Deutsch-österreichische Raumordnungskommission

— Beschluß zur Zusammenarbeit beim Gewässerschutz in Gebieten nahe der gemeinsamen Staatsgrenze (vom 9. Dezember 1987)

— Beschluß zur Bestandsaufnahme grenzüberschreitender Probleme mit Lösungsvorschlägen (vom 9. Dezember 1987)

2. Programme und Pläne der Landesplanung

Baden-Württemberg

Landesentwicklungsplan 1983, verbindlich seit 11. Februar 1984 (GBl. 1984, S. 37)

Bayern

Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP), verbindlich seit 1. Mai 1984, geändert zum 1. Juni 1988 (GVBl. S. 121; berichtigt S. 337; geändert 1988, S. 114)

Standortsicherungsplan für Wärmekraftwerke, verbindlich seit 31. Januar 1986 (GVBl. S. 11)

Abfallbeseitigungsplan, Teilplan: Hausmüll und hausmüllähnliche Abfälle, verbindlich seit 1. Juni 1978 (LUMBl. S. 71)

Abfallbeseitigungsplan, Teilplan: Sondermüll, verbindlich seit 1. Februar 1977 (LUMBl. S. 1)
Erste Fortschreibung, verbindlich am 1. Juli 1980 (LUMBl. S. 108)
Erste Fortschreibung, verbindlich am 1. Dezember 1980 (LUMBl. S. 6)
Zweite Fortschreibung, verbindlich am 1. November 1989 (AllMBl. 1990, S. 282)

Waldfunktionspläne

1. Waldfunktionsplan für den Regierungsbezirk Unterfranken
   — Teilabschnitt Bayerischer Untermain, verbindlich seit 5. April 1988 (GVBl. S. 98)
2. Waldfunktionsplan für den Regierungsbezirk Schwaben
   — Teilabschnitt Augsburg, verbindlich seit 17. August 1985 (GVBl. S. 315)
   — Teilabschnitt Donau-Iller, verbindlich seit 20. Dezember 1985 (GVBl. S. 811)
   — Teilabschnitt Allgäu, verbindlich seit 15. Februar 1985 (GVBl. S. 13)
3. Waldfunktionsplan für den Regierungsbezirk Oberbayern
   — Teilabschnitt Ingolstadt, verbindlich seit 1. September 1988 (GVBl. S. 272)
   — Teilabschnitt München, verbindlich seit 19. Dezember 1988 (GVBl. S. 398)
   — Teilabschnitt Oberland, verbindlich seit 28. März 1986 (GVBl. S. 44)
   — Teilabschnitt Südostoberbayern, verbindlich seit 20. März 1989 (GVBl. S. 75)

Bremen

Landesraumordnungsprogramm, verbindlich seit 30. März 1981 (Senator für das Bauwesen, Bremen, Juni 1981)
(Verwaltungsanweisung für die Behörden des Landes Bremen und der Stadtgemeinde Bremen)

Hessen

Gesetz über die Feststellung des Hessischen Landesraumordnungsprogramms und zur Änderung des Hessischen Landesplanungsgesetzes (Hessisches Feststellungsgesetz), verbindlich seit 18. März 1970, zuletzt geändert 15. Oktober 1980 (GVBl. I vom 26. März 1970, S. 265; GVBl. I vom 22. Oktober 1980, S. 377)

Landesentwicklungsplan (LEP), verbindlich seit 27. April 1971 (StAnz. Nr. 26 vom 28. Juni 1971, S. 1041)
(aktualisiert durch die Feststellung der fortgeschriebenen regionalen Raumordnungspläne)

Fachpläne

Abfallbeseitigungsplan, Teilplan II, „Sonderabfälle in Industrie und Gewerbe", verbindlich seit 16. März 1976 (StAnz. Nr. 43 vom 23. Oktober 1978, S. 2110)

Krankenhausplan, verbindlich seit 25. April 1983 (StAnz. Nr. 28 vom 11. Juli 1983, S. 1378)
Zweite Fortschreibung

Landesentwicklungsprogramm Hessen, verbindlich seit 24. August 1982 (veröffentlicht vom Hessischen Minister für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, September 1982)

Niedersachsen

Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP)
Teil I, verbindlich seit 5. Juni 1982 (Nds. GVBl. S. 123)
Teil II, verbindlich seit 20. Juli 1982 (Nds. MBl. S. 717)

Ergänzung des LROP II — Vorrangstandort Dragahn, verbindlich seit 8. Februar 1984 (Nds. MBl. S. 106)

Ergänzung des LROP II — Vorrangstandort für den Verkehrsflughafen Hannover, verbindlich seit 22. Januar 1986 (Nds. MBl. S. 58)

Änderung des LROP II — Vorrangstandort für den Verkehrsflughafen Hannover, verbindlich seit 12. Oktober 1989 (Nds. MBl. S. 1022)

Nordrhein-Westfalen

Gesetz zur Landesentwicklung, Landesentwicklungsprogramm i. d. F. der Bekanntmachung vom 5. Oktober 1989, verbindlich seit 1. Oktober 1989 (Neufassung) (GV. NW. 1989, S. 485/SGV.) NW. 230

Landesentwicklungsplan I/II „Raum- und Siedlungsstruktur" vom 1. Mai 1979, verbindlich seit 22. Juni 1979 (MBl. NW. 1979, S. 1080/SMBl. NW. 230) — Aktualisierung vorgesehen

Landesentwicklungsplan III „Umweltschutz durch Sicherung von natürlichen Lebensgrundlagen (Freiraum, Natur und Landschaft, Wald, Wasser, Erholung)" (LEP III '87) vom 15. September 1987, verbindlich seit 11. November 1987 (MBl. NW. 1987, S. 1676/ SMBl. NW. 230)

Landesentwicklungsplan IV „Gebiete mit Planungsbeschränkungen zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm" vom 8. Februar 1980, fortgeschrieben und ergänzt durch Bekanntmachungen vom 28. Mai 1982, 6. Juli 1984 und 6. Mai 1988, verbindlich seit 31. März 1980 (MBl. NW. 1980, S. 518, berichtigt S. 914; MBl. NW. 1982, S. 1342; MBl. NW. 1984, S. 1144; MBl. NW. 1988, S. 892; SMBl. NW. 230)

Landesentwicklungsplan VI „Festlegung von Gebieten für flächenintensive Großvorhaben (einschließlich Standorte für die Energieerzeugung), die für die Wirtschaftsstruktur des Landes von besonderer Bedeutung sind" vom 8. November 1978, geändert durch Bekanntmachungen vom 16. April 1980, 3. September 1984 und 12. Juli 1988), verbindlich seit 8. Dezember 1978 (MBl. NW. 1978, S. 1878), (MBl. NW. 1980, S. 1549; MBl. NW. 1984, S. 1572; MBl. NW. 1988, S. 1366; SMBl. NW. 230) — Novellierung wird vorbereitet

Rheinland-Pfalz

Landesentwicklungsprogramm 1980, verbindlich seit 8. Juli 1980 (StAnz. vom 7. Juli 1980, Nr. 25, S. 459) — Fortschreibung eingeleitet

Saarland

Raumordnungsprogramm des Saarlandes
- Allgemeiner Teil, verbindlich seit 10. Oktober 1967 (Amtsbl. 1969, S. 37)
- Besonderer Teil, verbindlich seit 28. April 1970, geändert am 15. April 1975 (Amtsbl. 1970, S. 496; Amtsbl. 1975, S. 534)

(Fortgeltung gem. § 20 Saarländisches Landesplanungsgesetz bis zu ihrer Aufhebung durch die Landesregierung als Landesentwicklungspläne)

Landesentwicklungsprogramm Saar gem. Saarländisches Landesplanungsgesetz vom 17. Mai 1978

- Teil I: Bevölkerung und Erwerbspersonen 1990, verbindlich seit 2. März 1982 (Amtsbl. 1982, S. 353) — in Fortschreibung
- Teil II: Wirtschaft 1990, verbindlich seit 19. Juni 1984 (Amtsbl. 1984, S. 765) — in Überarbeitung
- Teil III: Verkehr 1990, verbindlich seit 2. März 1982 (Amtsbl. 1982, S. 481) — in Überarbeitung
- Teil IV: Raumordnung, verbindlich seit 17. Juli 1989 (Amtsbl. 1989, S. 1146)

Landesentwicklungspläne

Siedlung (Wohnen) 1990, verbindlich seit 8. Mai 1979 (Amtsbl. 1979, S. 457) — in Fortschreibung
(der ursprünglich als eigenständiger Landesentwicklungsplan „Dienstleistungen [Zentrale Orte]" vorgesehene Landesentwicklungsplan wird integriert)

Umwelt (Flächenvorsorge für Freiraumfunktionen, Industrie und Gewerbe), verbindlich seit 18. Dezember 1979 (Amtsbl. 1980, S. 345) — Fortschreibung in Vorbereitung

Schleswig-Holstein

Landesraumordnungsplan, verbindlich seit 11. Juli 1979 (Amtsbl. Schl.-H. 1979, S. 603) — 1992 vorgesehene Aktualisierung



3. Mittelfristig beabsichtigte Verlagerung und Neugründungen von bedeutsamer Forschungseinrichtungen im Rahmen der

(Stand: 2. Januar 1990)

Geschäftsbereich	Name der Bundesbehörde bzw. -einrichtung	Verlagerungen		
		Standort		Zeitpunkt der Verlagerung bzw. Bezugsfertigkeit
		derzeitig	vorgesehen	
Auswärtiges Amt	Auswärtiges Amt (Zentralabteilung)	Bonn	Bonn (ehem. BMP)	Ende 1990
Bundesminister des Innern	Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung	Köln	Brühl	1994
	Deutsche Bibliothek	Frankfurt am Main	Frankfurt am Main	1996
	Bundesarchiv			
	Abt. IV-Militärarchiv	Freiburg	Freiburg	1996
	Abt. V-Lastenausgleichsarchiv			
	Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland			
	Deutsches Historisches Museum			
	Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland			
	Grenzschutzabteilung Mitte 5			
	Grenzschutzkommando und Grenzschutzverwaltung Mitte	Kassel	Fuldatal	1994
	Grenzschutzstelle			
Bundesminister der Finanzen	Hauptzollamt Düsseldorf	Düsseldorf	Düsseldorf	noch offen
	Dienstgebäude Düsseldorf (Bundeskasse, Rechenzentrum)	Düsseldorf	Düsseldorf	1992
	Zollamt Düsseldorf-Reisholz	Düsseldorf	Düsseldorf	1991
	Deutsch-schweizerisches Gemeinschaftszollamt Bietingen	Bietingen	Bietingen	1990
	Deutsch-schweizerisches Gemeinschaftszollamt Rheinfelden-Warmbach			
	Schweizerisch-deutsches Gemeinschaftszollamt Kreuzlingen-Konstanz			
	Zollamt Hamburg-Wilhelmsburg	Hamburg	Hamburg	noch offen
	Zollamt Verden	Verden	Verden	1991
	Zollkommissariat Helmstedt	Helmstedt	Helmstedt	1991/1992
	Eurozollkasse des Hauptzollamtes Trier	Trier (verstreut untergebr.)	Trier (Zusammenlegung)	1990

Bundesbehörden bzw. -einrichtungen, einschließlich überregional gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern

Verlagerungen		Neugründungen				Lage des Standortes	
Anzahl der Bediensteten		Vorgesehener Standort	Zeitpunkt der Bezugsfertigkeit	Anzahl der Bediensteten		Zonenrandgebiet	Sonstige Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gem. 18. Rahmenplan
Beginn	Endausbau			Beginn	Endausbau		
ca. 450	ca. 450						
116	130						
325							
ca. 62							
		Bayreuth	a) Zwischenunterkunft 1990	18		×	
			b) Neubau 1996	ca. 55			
		Bonn	vermutlich 1996	18	158		
		Berlin	1993	5	50		
		Bonn	1993	5	50		
		Speyer	1995	150	700		
215	215					×	
		Rheinfelden	1996	30	30		
		Bietingen	1990	31	31		
		Kreuzlingen	1995	21	21		
		Bonn	1993	15	60		
232	232						
340	340						
26	26						
46	46						
		Rheinfelden BAB A 861	1993/1994	40	40		
		Kreuzlingen	1992	74	74		
34	34						
14	14						×
63	63					×	
119	119						×

Geschäftsbereich	Name der Bundesbehörde bzw. -einrichtung	Verlagerungen		
		Standort		Zeitpunkt der Verlagerung bzw. Bezugsfertigkeit
		derzeitig	vorgesehen	
noch **Bundesminister der Finanzen**	Zollamt Pinneberg	Pinneberg	Pinneberg	noch offen
	Hauptzollamt Köln-Rheinau	Köln	Köln	noch offen
	Zolltechnische Prüfungs- und Lehranstalt Köln	Köln	Köln	1992
	Bundesvermögensamt Köln	Köln	Köln	1991
	Zollamt Siegburg	Siegburg	Siegburg	noch offen
	Bundesfinanzakademie	Siegburg	Brühl	1992/1993
	Zollamt Donauwörth	Donauwörth	Donauwörth	1991
	Zollamt Ingolstadt	Ingolstadt	Ingolstadt	1992
	Zollamt Kaufbeuren	Kaufbeuren	Kaufbeuren	noch offen
	Zollamt Donaugelände	Passau	Passau	1992
	Zollamt Traunstein	Traunstein	Traunstein	noch offen
	Zollamt Schirnding-Landstraße	Schirnding	Schirnding	noch offen
	Zollamt Stuttgart-Zuffenhausen	Stuttgart	Stuttgart	1992
	Zentralstelle Zolldateien	Karlsruhe	Karlsruhe	1992
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	Bundesforschungsanstalt für Ernährung in Karlsruhe			
	– Institut für Ernährungsökonomie und -soziologie	Stuttgart-Hohenheim	Karlsruhe[1])	ca. 1993
	– Institute für Biochemie und für Verfahrenstechnik	Eggenstein	Karlsruhe[1])	ca. 1993
	– Zentrallabor für Isotopentechnik	Leopoldshafen	Karlsruhe[1])	ca. 1993
Bundesminister der Verteidigung	Wehrbereichsverwaltung II	Hannover (verstreut untergebracht)	Hannover (Zusammenlegung)	1994
	Gemeinsames Dienstgebäude der Bundeswehrverwaltung	Würzburg (verstreut untergebracht)	Würzburg (Zusammenlegung)	1995
	Bundeswehr-Krankenhaus Detmold	Detmold	Detmold (Ausbau)	1998
	Streitkäfteamt/Medienzentrale der Bundeswehr	Bonn/Köln/München	St. Augustin	1990
	Streitkräfteamt der Bundeswehr	Bonn	St. Augustin	1999
	Amt der Bundeswehr für Rüstungskontrollaufgaben			
	Amt für Studien und Übungen der Bundeswehr	Berg. Gladbach/Köln/Köln-Porz	Berg. Gladbach	1993

[1]) Zusammenlegung bei der Bundesforschungsanstalt für Ernährung in Karlsruhe.

Verlagerungen		Neugründungen				Lage des Standortes	
Anzahl der Bediensteten		Vorgesehener Standort	Zeitpunkt der Bezugsfertigkeit	Anzahl der Bediensteten		Zonenrandgebiet	Sonstige Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" gem. 18. Rahmenplan
Beginn	End-ausbau			Beginn	End-ausbau		
42	42						
239	239						
85	85						
35	35						
noch offen							
23	26						
9	9						
23	23						
13	13						
15	15					×	
8	8						
27	27					×	
30	30						
42	42						
39	39						
56	56						
	748						
162	162						
	333						
130	130						
noch offen							
		Raum Bonn (zunächst Mietobjekt)	1991	400	700		
123	123						

Geschäftsbereich	Name der Bundesbehörde bzw. -einrichtung	Verlagerungen		
		Standort		Zeitpunkt der Verlagerung bzw. Bezugsfertigkeit
		derzeitig	vorgesehen	
noch **Bundesminister der Verteidigung**	Flugbereitschaft des Bundesministeriums der Verteidigung	Köln-Wahn	Köln-Wahn	1996
	Personalstammamt der Bundeswehr (Offiziersbewerberprüfzentrale)	Köln	Köln-Porz	1993
	Sanitätsdepot Euskirchen	Euskirchen	Euskirchen	1997
	Schule Technische Truppe 1/ Fachschule des Heeres für Technik	Aachen/ Eschweiler/ Feldafing	Aachen/ Eschweiler	1990
	Bundeswehrfachschule Regensburg	Regensburg	Regensburg	1996
	Unteroffiziersschule I. Korps			
	Wehrbereichsgerätelager Neumünster	Lübeck	Neumünster	1991
	Wehrbereichsgebührnisamt V (Behördenzentrum)	Stuttgart	Stuttgart	1995/96
	Standortverwaltung (StOV):			
	StOV Husum	Husum	Husum	1992
	StOV Wentorf	Wentorf	Wentorf	1990
	StOV Putlos/ Außenstelle Großenbrode	Großenbrode	Großenbrode	1993
	StOV Celle	Celle	Celle	1991
	StOV Aachen	Aachen	Aachen	1993
	StOV Wahn	Köln-Wahn	Köln-Wahn	1995
	StOV Bonn/ Außenstelle Siegburg	Siegburg	Siegburg	1995
	StOV Wuppertal	Wuppertal	Wuppertal	1991
	StOV Eschweiler-Stolberg	Eschweiler-Stolberg	Geilenkirchen	1996
	StOV Bad Neuenahr	Bad Neuenahr	Bad Neuenahr	1994/95
	StOV Darmstadt	Darmstadt	Darmstadt	1992/93
	StOV Westerburg	Westerburg	Westerburg	1995
	StOV Engstingen	Engstingen	Engstingen	1990
	StOV Münsingen	Münsingen	Münsingen	1992
	StOV Philippsburg	Philippsburg	Philippsburg	noch offen
	StOV Bayreuth	Bayreuth	Bayreuth	1992
	StOV Weiden/ Außenstelle Pfreimd	Pfreimd	Pfreimd	1991
	StOV Cham/ Außenstelle Roding	Roding	Roding	1992
	StOV Freising	Freising	Freising	1994
	Behördenzentrum Kiel	Kiel	Kiel	1993/95
	– Wehrbereichsgebührnisamt I			

Verlagerungen		Neugründungen				Lage des Standortes	
Anzahl der Bediensteten		Vorgesehener Standort	Zeitpunkt der Bezugsfertigkeit	Anzahl der Bediensteten		Zonen-rand-gebiet	Sonstige Förder-gebiete der Ge-meinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirt-schaftsstruktur" gem. 18. Rahmenplan
Beginn	End-aus-bau			Beginn	End-aus-bau		
129	129						
90	90						
noch offen							
1270 (Stammpersonal)	1270						×
22	22						×
		Münster-Handorf	1990	158 (Stammpersonal)	158		
16	16					×	
370	370						
290	290						×
231	231					×	
84	84					×	
287	287						
241	241						×
345	345						
28	28						
282	282						
389	389						
94	94						
254	254						
147	147						
173	173						
156	156						
138	138						
120	120					×	
44	44					×	
42	42					×	
164	164						
						×	
358	358						

Geschäftsbereich	Name der Bundesbehörde bzw. -einrichtung	Verlagerungen		
		Standort		Zeitpunkt der Verlagerung bzw. Bezugsfertigkeit
		derzeitig	vorgesehen	
noch **Bundesminister der Verteidigung**	– Kreiswehrersatzamt Kiel			
	– Bundeswehrkasse und verschiedene Dezernate der Wehrbereichsverwaltung I			
	Kreiswehrersatzämter (KWEA):			
	KWEA Lüneburg	Lüneburg	Lüneburg	1991
	KWEA Darmstadt	Darmstadt	Darmstadt	1993/95
	KWEA Marburg	Marburg	Marburg	1993/94
	KWEA Aachen	Aachen	Aachen	1994
	KWEA Neustadt	Neustadt/ Weinstraße	Neustadt/ Weinstraße	1993
	KWEA Karlsruhe	Karlsruhe	Karlsruhe	1991/92
	KWEA Heilbronn	Heilbronn	Heilbronn	1995/96
	KWEA Ravensburg	Ravensburg	Ravensburg	1990
	KWEA Stuttgart (Behördenzentrum)	Stuttgart	Stuttgart	1995/96
	KWEA Nürnberg	Nürnberg	Nürnberg	1990
	KWEA Weiden	Weiden	Weiden	1993
	KWEA Traunstein	Traunstein	Traunstein	1991
	KWEA Regensburg	Regensburg	Regensburg	1994
	KWEA Ansbach	Ansbach	Ansbach	1995/96
	KWEA Kempten	Kempten	Kempten	1992
Bundesminister für Wirtschaft	Bundesminister für Wirtschaft (Leitung und Abteilung II)	Bonn	Bonn	1996
	Bundesamt für Wirtschaft (Abteilung Ausfuhrkontrolle)			
	Bundesstelle für Außenhandelsinformation	Köln (verstreut untergebracht)	Köln (Zusammenlegung)	1990
Bundesminister für Post und Telekommunikation	Bundesamt für Post und Telekommunikation			
	Zentralamt für Mobilfunk			
	Zentralstelle Postbank			
	Posttechnisches Zentralamt	Darmstadt	Darmstadt	noch offen
	Oberpostdirektion Stuttgart	Stuttgart	Stuttgart-Bad Cannstadt (Neubau)	1995
	– Bezirksstelle Bundespostbetriebskrankenkasse Tübingen	Tübingen	Stuttgart	noch offen
	– Teile der Besoldungskasse	Tübingen	Stuttgart	noch offen

Verlagerungen		Neugründungen				Lage des Standortes	
Anzahl der Bediensteten		Vorgesehener Standort	Zeitpunkt der Bezugsfertigkeit	Anzahl der Bediensteten		Zonenrandgebiet	Sonstige Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" gem. 18. Rahmenplan
Beginn	Endausbau			Beginn	Endausbau		
100	100						
183	183						
88	88					×	
59	59						
56	56						
77	77						×
124	119						
187	187						
111	111						
95	95						
184	184						
165	165						
58	58					×	
66	66						
200	200						×
73	73						
67	67						
250	250						
		Eschborn	1990	ca. 75	250		
160	160						
		Mainz	noch offen	noch offen	500		
		Münster	noch offen	noch offen	200		
		Darmstadt	noch offen	noch offen	336		
1650	990						
ca. 740	ca. 780						
18	18						
10	10						

Geschäftsbereich	Name der Bundesbehörde bzw. -einrichtung	Verlagerungen		
		Standort		Zeitpunkt der Verlagerung bzw. Bezugsfertigkeit
		derzeitig	vorgesehen	
noch **Bundesminister für Post und Telekommunikation**	– Referate und Referatsteile	Tübingen	Stuttgart	1995
		Rottenburg	Stuttgart	1995
	– Fernmeldeschule 2	Reutlingen	Stuttgart	1990
	Sozialamt der Deutschen Bundespost	Stuttgart	Stuttgart	ca. 1990
	Bundespostmuseum (Um- und Erweiterungsbau)	Frankfurt am Main	Frankfurt am Main	1990
	Luftpostleitstelle München	Flugh. München-Riem	Flugh. München II Erding	1991
	Fernmeldeamt 2 Bielefeld	Bielefeld	Detmold (Verlagerung des Amtssitzes in den Amtsbereich)	ca. 1992
	Fernmeldeamt Siegen	Siegen	Netphen/ Dreis-Tiefenbach	ca. 1994
	Fernmeldezeugamt	Hamburg	Hamburg	ca. 1992
	Erdfunkstelle Berlin			
Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit	Paul-Ehrlich-Institut – Bundesamt für Sera und Impfstoffe – (PEI)	Frankfurt am Main	Langen	Anfang 1990
Bundesminister für Verkehr	Bundesanstalt für Flugsicherung FS-Regionalstelle Frankfurt	Frankf. a.M. (Flughafen)	Langen	1994
	Bundesanstalt für Flugsicherung FS-Regionalstelle München	Flughafen München-Riem	Flughafen München II Erding	1991
	Deutscher Wetterdienst:			
	Wetterstation (Wst) Lingen	Lingen	Lingen	Mitte 1990
	Wetteramt Berlin	Berlin	Berlin	Mitte 1990
	Wst Bad Hersfeld	Bad Hersfeld	Bad Hersfeld	1991
	Wst Bad Salzuflen	Bad Salzuflen	Bad Salzuflen	1991
	Wst Ulm	Ulm	Ulm	1991
	Wst Coburg	Coburg	Coburg	1991
	Wst Nürnberg	Nürnberg	Barweiler	1991
	Wst Passau	Passau	Passau	1992
	Wst Göttingen	Göttingen	Göttingen	1992
	Wetteramt München	München	München	1993
	Wst Lüdenscheid			
	Wst Chieming			
	Wst Puttgarden			

Verlagerungen		Neugründungen				Lage des Standortes	
Anzahl der Bediensteten		Vorgesehener Standort	Zeitpunkt der Bezugsfertigkeit	Anzahl der Bediensteten		Zonenrandgebiet	Sonstige Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" gem. 18. Rahmenplan
Beginn	Endausbau			Beginn	Endausbau		
92	92						
17	17						
18	18						
ca. 560	ca. 640						
19	19						
ca. 200	ca. 200						
ca. 700	ca. 1 100						
ca. 600	ca. 800						
ca. 550	ca. 550						
		Berlin-Zehlendorf	ca. 1990	ca. 25	ca. 35		
240	285						
663	741						
424	444						
5	5						×
ca. 30	ca. 30						
3	3					×	
3	3						
3	3						
3	3					×	
6	6						
7	7					×	
3	3					×	
ca. 45	ca. 45						
		Lüdenscheid	1991	3	3		
		Chieming	1991	3	3		
		Puttgarden	1992	7	7	×	

Geschäftsbereich	Name der Bundesbehörde bzw. -einrichtung	Verlagerungen		
		Standort		Zeitpunkt der Verlagerung bzw. Bezugsfertigkeit
		derzeitig	vorgesehen	
Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit	Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Gesamtbehörde)	Bonn, Karl-Marx-Str. 4–6	Bonn, Robert-Schumann-Platz	Mitte 1993
Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Bonn	Bonn-Beuel	Ende 1993
	Bundesamt für Strahlenschutz			
	Bundesamt für Artenschutz			
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	Bonn	Bonn	1995
	Bundesanstalt für Arbeitsschutz	Dortmund	Dortmund	1990
	Bundesversicherungsamt, Prüfdienst „Krankenversicherung (PDK):			
	– Außenstelle Nord			
	– Außenstelle West			
	– Außenstelle Mitte			
Bundesanstalt für Arbeit	Verwaltungsschule für das Landesarbeitsamt Berlin			
	Verwaltungsschule für das Landesarbeitsamt Nordbayern			
	Nebenstelle H.-Altona des Arbeitsamtes Hamburg			
	Nebenstelle H.-Eimsbüttel des Arbeitsamtes Hamburg			
	Nebenstelle H.-Nord des Arbeitsamtes Hamburg			
	Nebenstelle Wildeshausen des Arbeitsamtes Oldenburg			

Verlagerungen		Neugründungen				Lage des Standortes	
Anzahl der Bediensteten		Vorgesehener Standort	Zeitpunkt der Bezugsfertigkeit	Anzahl der Bediensteten		Zonenrandgebiet	Sonstige Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" gem. 18. Rahmenplan
Beginn	Endausbau			Beginn	Endausbau		
530	530						
575	745						
		Salzgitter-Lebenstedt	1993/94	ca. 300		×	
		Bonn	noch offen	noch offen			
570	570						×
70	70						
		Cloppenburg	1990	ca. 20			×
		Duisburg	1990	ca. 20			×
		Fulda	1990	ca. 20		×	
		Berlin (West)	noch offen	noch offen			
		Iphofen	noch offen	noch offen			
		Hamburg-Altona	1990	61	noch offen		
		Hamburg-Eimsbüttel	1991	55	noch offen		
		Hamburg-Nord	1991	71	noch offen		
		Wildeshausen	1991	8	noch offen		×

Anhang

Mittelfristig beabsichtigte Verlagerungen und Neugründungen von gemeinsamen Forschungsförderung

Name der Forschungseinrichtung	Verlagerungen		
	Standort		Zeitpunkt der Verlagerung bzw. Bezugsfertigkeit
	derzeitig	vorgesehen	
Projektgruppe für kognitive Anthropologie der Max-Planck-Gesellschaft			
Max-Planck-Institut für Informatik			
Fraunhofer-Institut für Schicht- und Oberflächentechnik			
Fraunhofer-Institut für Siliziumtechnologie			

überregional bedeutsamen Forschungseinrichtungen im Rahmen der von Bund und Ländern

Verlagerungen		Neugründungen				Lage des Standortes	
Anzahl der Bediensteten		Vorgesehener Standort	Zeitpunkt der Bezugsfertigkeit	Anzahl der Bediensteten		Zonenrandgebiet	Sonstige Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" gem. 18. Rahmenplan
Beginn	Endausbau			Beginn	Endausbau		
		Berlin	Mitte 1990	ca. 20			
		Saarbrücken	ab 1991	20	50		×
		Braunschweig	1990–1993	10	90	×	
		Itzehoe	1994	130	400		×



Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333